

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ  
Кафедра конституционного и муниципального права

---

# **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

**Сборник научных статей и тезисов  
III Всероссийской научно-практической  
конференции**

*Москва, 14 марта 2014 г.*

Москва  
Российский университет дружбы народов  
2014

УДК 342.5(063)  
ББК 67.400  
В40

Соорганизаторы конференции:

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству,  
судебным и правовым вопросам, развитию гражданского общества;  
Институт социально-политических исследований РАН;  
Фонд современной истории;  
Московский университет им. С.Ю. Витте

В40 **Взаимодействие государства и общества: новые тенденции** : сборник научных статей и тезисов III Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 14 марта 2014 г. – Москва : РУДН, 2014. – 134 с.

ISBN 978-5-209-05854-0

Сборник содержит материалы третьей всероссийской конференции: «Взаимодействие государства и общества: новые тенденции», организованной юридическим факультетом Российского университета дружбы народов по инициативе кафедры конституционного и муниципального права.

Все материалы печатаются в авторской редакции.

УДК 342.5(063)  
ББК 67.400

ISBN 978-5-209-05854-0

© Коллектив авторов, 2014  
© Российский университет дружбы народов,  
Издательство, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Ежевский Д.О.</b> Конституционно-правовые основы Вегетарианства	5
<b>Чихладзе Л.Т.</b> Право на жизнь	29
<b>Сытников Д.О.</b> Особенности органов местного самоуправления как субъекта обеспечения прав и свобод человека	33
<b>Белянская Л.И.</b> Правовые аспекты недропользования России в Арктике	37
<b>Анохин С.А.</b> Правовые проблемы формирования экологического законодательства РФ	42
<b>Дементьева М.В.</b> Эколого-правовое регулирование защиты окружающей среды посредством внедрения инновационных технологий	45
<b>Григорьев И.Б.</b> К вопросу о полномочиях должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов РФ	51
<b>Костина К.А., Григорьев И.Б.</b> Законодательство РФ об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака: тенденции развития и трудности правоприменения	60
<b>Хозикова Е.С.</b> Современная система подготовки сотрудников МВД России в свете Европейского кодекса полицейской этики	66
<b>Бок А.А.</b> Особенности правового регулирования особого режима в закрытом административно-территориальном образовании	68
<b>Быкова Н.В.</b> Государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации	71
<b>Ульянищев П.В.</b> Муниципальные корпорации в Индии как форма взаимодействия государственной и муниципальной власти	74
<b>Медведникова Е.С.</b> Особенности правового статуса российских граждан, имеющих двойное гражданство	78
<b>Чаганова Г.В.</b> Современные проблемы реализации гражданами России права на проведение публичных мероприятий	84
<b>Чеишвили М.В.</b> Некоторые аспекты развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации	86
<b>Чупанов А.С.</b> Становление местных демократических институтов в Республике Корея	90
<b>Чупанова Ю.А.</b> Органы местного управления и самодеятельности населения в Корейской Народно-Демократической Республике	93
<b>Снеговская О.И.</b> Психология рекламы: современные аспекты	96
<b>Морозов В.Ю.</b> Судебные органы и местные прокуратуры в Китайской народной республике	102

<b>Какителашвили М.М.</b> Контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний: сравнительно-правовое исследование	105
<b>Мужухоева М.М.</b> Республиканское законодательство о местном самоуправлении (на примере республик Северного Кавказа)	112
<b>Вечернин Д.С.</b> Конституционные основы продвижения общественных интересов в органах государственной власти РФ	117
<b>Нерсесян А.Б.</b> Влияние земской реформы на организацию управления в закавказском регионе	119
<b>Аверина А.Ю.</b> Взаимосвязь гражданского общества и адвокатуры в современной РФ	126
<b>Комлев Е.Ю., Шульгина Т.М.</b> Участие граждан в законодательном процессе в РФ и Республике Беларусь: сравнительно-правовой анализ	129
<b>Бесшапошникова А.В.</b> Роль Российской Православной Церкви в жизни российского общества	131
<b>Зурфикаров Р.</b> Саморегулирование как институт гражданского общества в Российской Федерации	132

## Конституционно-правовые основы Вегетарианства

Ежевский Д.О.  
к.ю.н., доцент кафедры  
конституционного и муниципального права

Здоровье - одно из высших благ человека, без которого могут утратить значение многие другие блага и возможность пользоваться другими правами Конституция России провозглашает право на здоровье, свободу убеждения, вероисповедания и совести.

Под существующей охраной здоровья населения понимается комплекс мер различного характера (экономического, социального, правового, научного, санитарно-эпидемиологического и др.), направленных на поддержку и укрепление здоровья каждого человека в целях активной долголетней жизни, а также предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Состояние здоровья человека зависит от социально-экономических условий, работы систем жизнеобеспечения, психического состояния человека, удовлетворенности условиями жизни и т.д.

Социально-экономические условия жизни населения в России, хотя и постоянно улучшаются, но до сих пор часть населения находится за "чертой бедности", а медицинское обслуживание имеет существенные недостатки. На здравоохранение в России тратится 3,5% ВВП. Россия занимает по этому показателю 65-е место в мире, а по уровню здравоохранения - 125 место.

Однако, сколь совершенными ни были законы, сколь качественной ни была бы медицинская помощь, здоровье, как известно не покупается, а «зарабатывается» и «сохраняется» каждым человеком индивидуально на протяжении всей жизни. Проблемы продовольственной безопасности России, качества продуктов питания и алкогольного «террора» становятся все более сложными. Сегодня как никогда важна популяризация и пропаганда здорового образа жизни, который зависит, прежде всего, от питания. Здесь важно понимать очевидное – мы едим то, что мы едим.

Приведем интересные факты и высказывания известных личностей.

Так, в свое время Диоген (412-323 гг. до н.э.; греческий философ) говорил: «Мы можем с таким же успехом поедать человеческую плоть, как мы делаем это с мясом животных».

Плутарх (ок. 45 - ок. 127 гг. н.э., греческий историк и биограф, наиболее известен своим трудом «Сравнительные жизнеописания»):

«Я, со своей стороны, недоумеваю, какими должны быть чувства, состояние души или рассудка первого человека, когда он, совершив убийство животного, поднёс к своим губам окровавленную плоть жертвы? Как может он, расставив перед гостями на столе угощения из жутковатых трупов и мертвечины, давать имена «мяса» и «съестного» тому, что ещё вчера ходило, мычало, бляло, смотрело вокруг? Как может зрение его сносить картину пролитой крови невинно убиенных, ободренные и

изувеченные тела? Как обоняние его сносит этот страшный запах смерти, и как все эти ужасы не испортят ему аппетит, когда он жуёт плоть, исполненную болью, смакуя кровь смертельной раны?

Но как объяснить тот факт, что это безумие прозорливости и алчности толкает вас на грех кровопролития, когда кругом в избытке ресурсов, чтобы обеспечить нам безбедное существование? Что заставляет вас клеветать на Землю как неспособную обеспечить нас всем необходимым? Как вам не стыдно ставить на одну ступень продукт земледелия с растерзанной жертвой бойни? Воистину, среди вас заведено звать змей, леопардов и львов дикими зверями, тогда как сами вы покрыты кровью и ни в чём им не уступаете. То, что они убивают, - их единственная пища, но то, что убиваете вы, - для вас лишь прихоть, лакомство.

Однако мы едим не львов и волков в порядке возмездия и отмщения, мы оставляем их с миром. Мы ловим невинных и беззащитных, лишённых смертоносного жала или острых клыков и безжалостно убиваем их.

Но если вы убеждены, что рождены с такой предрасположенностью к плотской пище, как принято среди людей считать, то почему вы тогда сами не убиваете то, что потом пойдёт вам в пищу? Будьте последовательны и сделайте всё сами, без тесаков, дубин и топоров - как волки, медведи или львы делают это, убивая и поедая свою жертву. Загрызите быка своими собственными зубами, перегрызите горло кабану, разорвите ягнёнка или кролика на части и пожирайте их, набросившись на ещё живых, как то делают хищники. Но, если вы предпочитаете постоять в стороне, пока жертва ваша не умрёт, и терпеть не можете собственноручно отправлять кого-либо на тот свет, почему же тогда, вопреки законам Природы, вы продолжаете поедать живых существ?» («О поедании плоти»)

Сенека (4 г. до н.э. - 65 г. н.э., римский философ, драматург и государственный деятель):

«Принципы избегания мясной пищи, сформулированные Пифагором, учат чистоте и невинности; если они ложны, то, по крайней мере, они учат нас бережливости, да и велика ли будет ваша утрата, лишись вы жестокости? Я всего лишь пытаюсь лишить вас пищи львов и стервятников. Мы способны обрести наш здравый смысл, лишь отделившись от толпы, ибо зачастую сам факт поощрения большинством может служить верным признаком порочности того или иного взгляда или образа действий. Спросите себя: «Что нравственно?», а не «Что принято среди людей?». Будьте умеренны и сдержанны, добры и справедливы, навсегда отрекитесь от кровопролития».

Иисус (0-33 г. н.э.)

«И плоть умерщвленных тварей в теле его станет его собственной могилой. Ибо говорю я вам истинно: тот, кто убивает, - убивает себя, поедая плоть убиенную - вкушает от тела смерти».

Порфирий (ок. 233 - между 301 и 305 гг. н.э., греческий философ, автор ряда философских трактатов): «Тот, кто воздерживается от

причинения вреда живому, будет куда более осторожен, дабы не причинить вреда представителям своего вида. Тот же, кто любит собратьев своих, не несет ненависти к другим видам живых существ.

Отправлять животных на бойню и в котёл, участвуя тем самым в убийстве и не от гастрономической неизбежности следуя естественным законам природы, а ради удовольствия и потакая демону обжорства, - чудовищная несправедливость.

Ну разве не абсурдно, видя, как множество представителей рода человеческого живут лишь инстинктами, не обладая рассудком и интеллектом, видя и то, как многие из них превосходят в злобе, агрессии и зверствах своих самых лютых бестий, убивая детей и родителей своих, становясь тиранами и орудием тирании (не абсурд ли это?), воображать, что мы должны быть справедливыми по отношению к оным и отбросить всякое понятие о справедливости по отношению к быку, который пашет наши поля, собаке, которая охраняет нас, к тем, кто даёт молоко нашему столу и одевает тела наши в свою шерсть? Не является ли такое положение вещей более чем абсурдным и нелогичным?» (Трактат: «Отказ от мясной пищи»)

Леонардо да Винчи (1452-1519, итальянский живописец, скульптор, архитектор, инженер-изобретатель и учёный):

«Воистину человек - царь зверей, ибо какой ещё зверь сравнится с ним в жестокости».

«Мы живём за счёт убийства других: мы - ходячие могилы!»

Леонардо да Винчи:

«С ранних лет я избегал есть мясо и верю, что настанет время, когда люди, подобные мне, будут смотреть на убийство животного так, как они теперь смотрят на убийство человека».

(«Записки да Винчи»)

Мишель де Монтень (1533-1592, французский философ-гуманист, эссеист):

«Что до меня, то я никогда не мог без содрогания смотреть на то, как невинные и беззащитные животные, не несущие в себе какой-либо угрозы и не причинившие нам никакого вреда, безжалостно преследуются и уничтожаются человеком».

В своём описании Золотого века под Сатурном Платон, помимо прочего, живописует такие качества рода человеческого, как способность общения с миром животных. Исследуя и познавая оный, человек знает все его подлинные качества, и ему ведомы существующие различия среди его представителей. Посредством этого человек обретает совершенное знание и благоразумие, живя счастливо в мире и гармонии, о которых мы можем только мечтать. Нужны ли нам иные, ещё более веские доводы, чтобы осудить людское безрассудство в обращении с братьями нашими меньшими?»

(«Апология Раймонда Себонда»)

Александр Поуп (1688-1744, английский поэт): Как роскоши

развратный сон Упадок и болезнь сменяет, Так смерть в себе отмщение несёт, И пролитая кровь к возмездию взывает. Безумной ярости волна Сей кровью рождена от века, Спустив на род людской напасть, Свирепейшего зверя - Человека.

(«Эссе о Человеке»)

Франсуа Вольтер (1694-1778, французский писатель и философ):  
«Порфирий рассматривает животных как наших братьев, потому что они так же, как мы, наделены жизнью и делят с нами жизненные принципы, чувства, понятия, память, чаяния - те же, что и мы. Человеческая речь - единственное, чем они обделены. Обладай они таковой, посмели бы мы убивать и поедать их? Станем ли мы и дальше вершить это братоубийство?»

Бенджамин Франклин (1706-1790, американский политический деятель, дипломат и крупный учёный):

«Я стал вегетарианцем в возрасте шестидесяти лет. Ясная голова и повышенная сообразительность - так бы я охарактеризовал перемены, произошедшие во мне после этого. Мясоедение - ничем не оправданное убийство».

Жан-Жак Руссо (1712-1778, писатель и философ):

«Как одно из доказательств того, что мясная пища несвойственна человеку, можно указать на равнодушие к ней детей и на предпочтение, которое они всегда оказывают фруктам, молочным продуктам, печеньям, овощам и т.п.»

Артур Шопенгауэр (1788-1860, немецкий философ): «Поскольку сострадание к животным столь неразрывно связано с положительными чертами человеческого характера, можно со всей уверенностью утверждать, что тот, кто жестоко обращается с животными, не может быть хорошим человеком».

Джереми Бентам (1748-1832, английский философ и правовед):

«Придёт тот день, когда все представители животного " мира обретут те неотъемлемые права, нарушить которые посмеет лишь власть тирании...»

В один прекрасный день мы осознаем, наконец, что количество конечностей, качество меха или строение позвоночника не есть основания, достаточные для определения судьбы живого существа. Что же ещё может служить критерием для определения той черты, которую нам не дозволено переступать? Может, это рассудок или осмысленная речь? Но тогда взрослая лошадь или собака - куда более разумное и коммуникабельное существо, нежели младенец, которому день, неделя или даже месяц от роду. Допустим даже, что реальность была бы прямо противоположной, но что это меняет, в конце концов? Вопрос ведь не в том, могут ли они рассуждать, могут ли они говорить, но в том, способны ли они страдать?»

(«Принципы морали и законотворчества»)

Перси Биши Шелли (1792-1822, английский поэт):

«Лишь благодаря смягчению и приукрашиванию мертвой плоти в процессе кулинарной обработки она становится пригодной к



пережёвыванию и усвоению, теряя вид кровавого месива, способного вызвать лишь тошнотворный страх и отвращение. Давайте попросим активных сторонников мясоедения провести эксперимент, как то нам рекомендует сделать Плутарх: разорвать зубами живую овцу и, погрузив голову в её внутренности, утолить жажду парной кровью... И, ещё не оправившись от ужаса содеянного, пусть он прислушается к зову своей природы, который вопиет об обратном, и попробует сказать: «Природа создала меня таким, и это мой удел». Тогда и только тогда будет он до конца последовательным человеком».

Ральф Уолдо Эмерсон (1803-1883, американский эссеист, философ и поэт):

«Вы только что отобедали; и как бы тщательно ни была скрыта скотобойня от вашего нечаянного взора, сколько долгих миль ни разделяло бы вас - соучастие налицо».

Джон Стюарт Милль (1806-1873, английский философ и экономист): «Отдавая себе отчёт в том, что страдания, испытываемые животными при существующем положении вещей, несоизмеримо больше, нежели удовольствия, получаемые в результате человеком, стоит ли нам признать такую практику моральной или аморальной? И если люди, безуспешно пытаясь поднять голову из трясины эгоизма и себялюбия, в один голос не ответят: «Аморально», пусть тогда нравственная составляющая принципа утилитарности будет забыта навеки».

Генри Дэвид Торо (1817-1862, американский писатель, мыслитель, натуралист):

«Для меня нет никакого сомнения в том, что человечество в процессе своей эволюции прекратит поедать животных так же, как когда-то дикие племена перестали поедать друг друга, когда они вошли в контакт с более развитыми».

Анни Безант (1847-1933, английский философ, гуманист и общественный деятель, активная участница освободительного движения в Индии):

«Потребители мяса ответственны за всю ту боль и страдания, что проистекают из мясоедения и обусловлены самим фактом употребления живых существ в пищу. Не только ужасы скотобойни, но и предшествующие им пытки транспортировки, голод, жажда, нескончаемые муки страха, которые эти несчастные создания обречены сносить ради того, чтобы утолить гастрономические прихоти человека... , вся эта боль ложится тяжким бременем на род человеческий, замедляя, тормозя его прогресс и развитие... »

Лев Толстой (1828-1910, русский писатель-гуманист): «Это ужасно! Не те страдания и гибель живых существ, но то, как человек без нужды подавляет в себе высшее духовное начало - чувство сострадания и жалости по отношению к подобным ему живым существам - и, попирая собственные чувства, становится жестоким. А ведь как крепка в сердце человеческом эта

заповедь - не убивать живое!

Не смущайтесь тем, что при вашем отказе от мясной пищи все ваши близкие домашние нападут на вас, будут осуждать вас, смеяться над вами. Если бы мясоедение было безразличное дело, мясоеды не нападали бы на вегетарианство; они раздражаются потому, что в наше время уже сознают свой грех, но не в силах еще освободиться от него».

Джон Харви Келлог (1852-1943, американский хирург, основатель госпиталя Батл Крик Санаториум):

«Плоть не является оптимальным продуктом питания для человека и исторически не входила в рацион наших предков. Мясо - вторичный, производный продукт, ибо первоначально вся пища поставляется растительным миром. В мясе нет ничего полезного или незаменимого для человеческого организма, чего нельзя было бы найти в растительной пище. Мёртвая корова или овца, лежащая на лугу, называется падалью. Тот же самый труп, приукрашенный и подвешенный в мясной лавке, проходит по разряду деликатесов! Тщательное микроскопическое исследование покажет лишь минимальные различия между мертвечиной под забором и мясной тушей в лавке или же полное отсутствие таковых. Обе кишат болезнетворными бактериями и источают гнилостный запах».

Генри С. Солт (1851-1939, английский гуманист и реформатор, друг Ганди и Шоу):

«Если «права» действительно существуют (а интуиция и практика, бесспорно, свидетельствуют именно об этом), было бы, по меньшей мере, несправедливо наделять правами лишь людей, отказывая в оных животным, ибо один и тот же принцип справедливости и сострадания применим в обоих случаях. «Боль есть боль, - говорит Хамфри Праймагг, - вне зависимости от того, испытывает её человек или животное». И мучимое существо, будь то животное или человек, испытывая страдание, страдает от Зла. Зло влечёт мучения, которые незаслуженны и беспричинны, которые не есть наказание за содеянное, которые не послужат никакой благой цели и которые являются лишь проявлением силы и власти безнаказанно творить злодеяния. Причину этого надо искать в жестокости и несправедливости, присущих людям».

«Напротив, я считаю, что человек в процессе «гуманизации» не кулинарными школами, но школами философской мысли откажется от варварской привычки поедания плоти умерщвленных животных и постепенно разовьёт чистую, простую, более гуманную и, стало быть, более цивилизованную диету.

Сегодняшние корабли по перевозке животных напоминают мне худший вариант кораблей работорговцев пятидесятилетней давности... Существующая практика убийства животных в пищу человеку в варварстве и жестокости своей являет прямую противоположность тому, что я понимаю под «гуманностью диеты».

«Вы приглашаете красивую девушку на ужин и предлагаете ей...

сэндвич с ветчиной! Старая поговорка гласит, что глупо метать жемчуг перед свиньями. Что же нам остаётся сказать о той учтивости, которая мечет свиней перед жемчужиной?»

«Вегетарианство - это диета будущего. Это столь же верно, как и то, что мясоедение принадлежит прошлому. В этом столь привычном и одновременно столь разительном контрасте - овощная лавка по соседству с мясной - жизнь преподносит нам неоценимый урок. С одной стороны, мы можем видеть варварство и дикость в действии: обезглавленные туши, застывшие в жутковатом подобии живых существ, суставы, куски окровавленной плоти, внутренние органы с их тошнотворным запахом, пронзительный визг ножовки, рассекающей кость, глухие удары топора - весь этот несмолкаемый вопль протеста против ужасов мясоедения. И в пику этому пугающему зрелищу тут же, рядом, можно видеть богатство россыпей золотых фруктов, достойное пера поэта, - пищи, абсолютно соответствующей физическому строению и врождённым инстинктам человека, пищи, способной с лихвой удовлетворить все мыслимые потребности человеческого организма. Видя этот разительный контраст и осознавая все те нелёгкие шаги, которые необходимо сделать, и те трудности, которые предстоит преодолеть, остаётся ли место сомнениям, что этот путь развития, который нам предстоит пройти от варварства к гуманности, явственно представлен здесь и сейчас перед нашим взором».

«Эта логика мясной лавки есть прямая противоположность истинного почитания всего живого, ибо она подразумевает, что настоящий любитель животных тот, чья кладовая полнее ими набита. Это философия волка, акулы, людоеда». («Гуманность диеты»)

Джорж Бернард Шоу (1856-1950, английский драматург и критик):

«Почему вы призываете меня к ответственности за то лишь, что я предпочитаю есть скромно? Вам, скорее, следовало бы сделать это, разжирей я на обожжённых трупах животных».

«Когда человек хочет убить тигра, он называет это спортом; когда тигр хочет убить человека, тот называет это кровожадностью».

«Животные - мои друзья..., и я не ем моих друзей».

«В моём завещании я высказал свою волю относительно организации моих похорон. Похоронная процессия будет состоять не из траурных экипажей, а из вереницы быков, овец, свиней, стаек птиц и маленького передвижного аквариума с рыбками. На всех присутствующих будут одеты белые шарфы в знак уважения к человеку, который канул в вечность и при жизни не поедал своих собратьев».

«Задумайтесь о той невероятной энергии, что заключена в желудке! Вы зарываете его в землю, и он выстреливает могучим дубом. Закопайте овцу, и вы не получите ничего, кроме гниющего трупа».

Элла Уилер Уилкоккс (1853-1919, американская поэтесса и новеллистка): Я - голос тысяч тварей бессловесных, через меня немые будут говорить, и до ушей глухого к их страданиям мира я правду скорбную

стараюсь доносить. Мы рождены одною высшей волей: И птаха воробей, и человек - природы царь. Всевышний равно наделил душою Пернатую, мохнатую и всякую иную тварь. И я стою на страже наших братьев Глашатаем Природы - птиц, зверей. Вести я буду этот бой неравный, Пока не станет этот мир добрей.

Рабиндранат Тагор (1861-1941, индийский бенгальский поэт, Нобелевский лауреат):

«Мы в состоянии поглощать плоть лишь потому, что мы не думаем в этот момент о том, сколь жестоки и греховны деяния наши. Существует множество преступлений, которые являются таковыми лишь в контексте человеческого общества, преступлений, противоправность которых - лишь в отступлении от общепринятых норм, обычаев и традиций. Жестокость не относится к таковым. Это фундаментальный грех, зло, и к нему неприменимы споры или толкования. Если только мы не позволим нашему сердцу загубеть, оно уберезёт нас от жестокости, его зов всегда ясно слышен; и, тем не менее, мы продолжаем творить жестокости снова и снова, делая это легко, радостно, все мы - сказать по правде. Тех же, кто не присоединится к нам, мы спешим назвать странными чужаками не от мира сего... И если даже после того, как жалость всё же пробудилась в наших сердцах, мы предпочитаем глушить наши чувства ради того лишь, чтобы не отстать от остальных в их охоте за всем живым, мы тем самым оскорбляем всё то доброе, что теплится у нас внутри. Я избрал для себя вегетарианский образ жизни».

Морис Метерлинк (1862-1949, бельгийский драматург, эссеист и поэт):

«Если только однажды человек осознает возможность обходиться без мясной пищи, это будет означать не только фундаментальную экономическую революцию, но и заметный прогресс в морали и нравственности общества».

Герберт Уэллс (1866-1946, английский новеллист и историк):

«В мире Утопии нет такой вещи, как мясо. Раньше - да, но теперь даже сама мысль о скотобойнях невыносима. Среди населения, которое поголовно образованно и примерно одного уровня физического совершенства, практически невозможно найти кого-либо, кто возьмётся разделать мертвую овцу или свинью. Мы так и не разобрались до конца в гигиеническом аспекте употребления мяса. Другой, более важный аспект, решил всё. До сих пор помню, как ещё ребёнком я радовался закрытию последней скотобойни». («Современная Утопия»)

Мохандас Ганди (1869-1948, лидер и идеолог индийского национально-освободительного движения, видный общественный и политический деятель):

«Показателем величия нации и уровня нравственности в обществе может служить то, как её представители обращаются с животными.

Я не рассматриваю плоть умерщвленных животных как необходимую

для нас пищу. Напротив, я убеждён в том, что для человека неприемлемо употреблять мясо в пищу. Мы заблуждаемся в своих попытках копировать низших животных, на деле превосходя их в развитии.

Единственный способ жить - это давать жить другим.

Защита коров для меня является одним из самых замечательных явлений во всей человеческой эволюции, так как это выводит человека за рамки особой своего вида. Корова для меня символизирует весь животный мир. Человек через корову призван понять своё единство со всем живым... Корова - это песнь жалости... Защита коров символизирует защиту всех немых тварей господних... Мольба стоящих ниже нас на ступенях эволюции бессловесна, и в этом её сила».

Альберт Швейцер (1875-1965, известный врач- миссионер, внесший значительный вклад в развитие здравоохранения в Африке, теолог, музыкант, лауреат Нобелевской премии мира за 1952 г.):

«Когда какое-либо животное насильно принуждается служить человеку, страдания, которые оно испытывает в результате этого, являются нашей общей проблемой. Никто, коль скоро он в силах предотвратить это, не должен попустительствовать боли и страданию, за которые он не хочет нести ответственность. Никто не должен самоустраняться от проблемы, думая, что это не его ума дело. Никто не должен уклоняться от бремени ответственности. До тех пор, пока существует повальное жестокое обращение с животными, пока стоны голодных и мучимых жаждой существ доносятся незамеченными из железнодорожных вагонов, пока на скотобойнях царит жестокость, и столько животных встречают ужасную смерть от неумелых рук на наших кухнях, до той поры, пока животные вынуждены сносить неопишываемые муки от бессердечных людей или служить объектом жестоких игр наших детей, до тех пор все мы виновны и вместе несём бремя ответственности за всё происходящее».

«Добро - поддерживает и лелеет жизнь. Зло - уничтожает и препятствует ей».

«Человека можно назвать нравственным только тогда, когда он следует лежащему на нём долгу оберегать всё живое, что он в состоянии защитить, и когда он идёт своей дорогой, избегать, насколько это возможно, причинять вред живому. Такой человек не задаётся вопросом, насколько та или иная форма жизни заслуживает симпатии к себе или насколько она способна чувствовать. Для него священна жизнь как таковая. Он не сломает сосульку, что сверкает на солнце, не сорвёт лист с дерева, не тронет цветок и постарается не раздавить ни одно насекомое при ходьбе. Если он работает летним вечером при свете лампы, он, скорее, закроет окно и будет работать в духоте, нежели наблюдать, как один за другим мотыльки падают на его стол с опалёнными крыльями».

«Тот факт, что животные, будучи немymi жертвами столь многих опытов, своей болью и мучениями сослужили великую службу страдающему человеку, подразумевает наличие некоей новой и уникальной

связи, солидарности между нами и животным миром. Результатом этого является и новая, ложащаяся на всех нас ответственность творить добро всем живым существам, при всех обстоятельствах, настолько, насколько это в наших силах. Когда я помогаю насекомому выбраться из беды, всё, что я делаю, - это лишь попытка искупить хоть часть той вины, что лежит на нас за все эти злодеяния против братьев наших меньших».

(«Цивилизация и Этика»)

Альберт Эйнштейн (1879-1955, физик-теоретик): «Я считаю, что вегетарианская диета, хотя бы благодаря ее чисто физическому воздействию на человеческий темперамент, должна в высшей степени благотворно сказаться на судьбе человечества.

Ничто не принесет такой пользы человеческому здоровью и не увеличит шансы сохранения жизни на Земле, как распространение вегетарианства».

Франц Кафка (1883-1924, известный австрийско-чешский писатель):

«Теперь я могу смотреть на вас спокойно: я вас больше не ем». (Так сказал писатель, любуясь рыбками в аквариуме.)

Прасад Раджендра (1884-1963, первый президент Республики Индия):

«Любой интегрированный взгляд на жизнь как единое целое неизбежно выявит взаимосвязь между тем, что индивид ест, и тем, каково его отношение к окружающим. Путём дальнейшего размышления (не столь уж и фантастичного) мы придём к заключению, что единственным способом избежать водородной бомбы будет уход от того базового состояния ума, что породило эту бомбу, и единственным способом избежать этой ментальности будет являться развитием уважения ко всему живому, всем формам жизни, при любых обстоятельствах. И всё это - лишь ещё один синоним вегетарианства».

Скоро на гречневом свете, с той же сыновней судьбой, Свяжут ей петлю на шее и поведут на убой.

Жалобно, грустно и тоще в землю вопьются рога... Снится ей белая роща и травяные луга.

Герберт Шелтон (1895-1985, известный американский врач-натуропат):

«Людоеды выходят на охоту, отслеживают и убивают свою жертву - другого человека, затем жарят и едят его, точь-в-точь как поступили бы они с любой иной дичью. Не существует ни единого факта, ни единого аргумента в оправдание мясоедения, которые нельзя было бы употребить и в оправдание каннибализма».

Сергей Есенин (1895-1925, поэт) Дряхлая, выпали зубы, Свиток годов на рогах. Бил ее выгонщик грубый на перегонных полях.

Сердце неласково к шуму, Мыши скребут в уголке. Думает грустную думу о белоногом телке.

Не дали матери сына, Первая радость не впрок. И на колу под осиною Шкуру трепал ветерок.

Айзек Башевис Зингер (1904-1991, писатель, Нобелевский лауреат):

«...Воистину, при сотворении мира Всевышнему пришлось притушить на время свет Сияния своего; известно, что не существует свободы выбора без страданий. Но поскольку животные не наделены свободой выбора, почему они-то должны страдать?»

Николай Дроздов, (1937, телеведущий)

«В 1975 году основатель программы «В мире животных» Александр Згуриди снимал в Индии художественный фильм «Рики-Тики-Тави» по сказке Киплинга. А меня взял научным консультантом. Я увлекся учением йогов и стал вегетарианцем. Приехав в Москву, перестал употреблять мясо и птицу. А от рыбы отказался недавно - 5 лет назад. Почувствовал себя намного энергичнее, бодрее. Не страдаю лишним весом. Выгляжу, по мнению друзей, гораздо моложе своих лет. Многие недоуменно разводят руками: «Откуда силы взять, если питаться одной травой?» Я озадачиваю: «Гориллы травоядные животные, а в своих объятиях могут человека задушить».

Сева Новгородцев (1940, радиоведущий ВВС)

«Попал под дождь - вымок. Угодил в грязь - испачкался. Выпустил вещь из рук - она упала. По таким же непреложным, только невидимым законам человек обретает то, что на санскрите называют кармой. Каждый поступок и мысль определяют дальнейшую жизнь. И все - куда хочешь, туда и двигай, к святым или крокодилам. В святые мне не попасть, но и в крокодилы не хочется. Я - где-то посередине. Мяса не ем с 1982 года, запах его со временем стал противен до мерзости, так что сосиской вы меня не соблазните».

Пол Маккартни (1942, музыкант):

«Сегодня на нашей планете очень много проблем. Мы слышим много слов от бизнесменов, от правительства, но, похоже, они ничего не собираются с этим делать. Но вы сами можете кое- что изменить! Вы можете помочь окружающей среде, можете помочь прекратить жестокое обращение с животными, и вы можете улучшить свое здоровье. Все, что вам нужно сделать, - это стать вегетарианцем. Так что подумайте об этом, это отличная идея!»

Михаил Задорнов (1998, писатель, вегетарианец):

«Я видел, как женщина ест шашлык. Эта же женщина не может смотреть, как забивают барашка. Я считаю это лицемерием. Когда человек видит явное убийство, он не хочет быть агрессором. Вы видели бойню? Это как ядерный взрыв, только ядерный взрыв мы можем заснять, а здесь - лишь чувствуем выход страшной отрицательной энергии. Это ужаснет самого последнего обывателя. Я считаю, что человек, который стремится к самосовершенствованию, должен начинать с питания, я бы даже сказал, с философии, но не каждому это дано. Сейчас мало найдется людей, способных начать с философии и прийти к заповеди «не убий», поэтому правильно будет начать с еды; через здоровую пищу очищается сознание и,

следовательно, меняется философия».

Рашид Гумарович Нургалиев (1956, Министр МВД Российской Федерации, генерал армии)

Еще несколько лет назад невысокий генерал весил... около ста килограммов! И за несколько месяцев сбросил 30 кг!

«Сидячий образ жизни, большой объем работы, при котором забываешь о нормальном питании, - все это привело к тому, что в свое время стало элементарно трудно существовать. И неприятно как мужчине, уважающему себя.

Рецепты здорового образа жизни крайне просты, нужно просто четко и постоянно им следовать. Это как раз и труднее всего. То есть моральный фактор - захотеть измениться самому, полюбить себя в конце концов и держаться. А в остальном все банально даже: никакого спиртного, никакой тяжелой пищи и зарядка. Причем время для физкультуры должно быть всегда.

В принципе для нормальной формы организма достаточно не переедать, питаться по режиму, не размениваясь на бутерброды в любое время, и не есть на ночь. Но для себя лично я выбрал более жесткий вариант, видимо, почувствовал, что на данном жизненном этапе готов к нему. Я с некоторых пор вегетарианец. И вообще ем мало, обхожусь орехами, зеленью, овощами и фруктами. И, как видите, прекрасно себя чувствую.»

Евгений Осин (1964, музыкант)

«Студентом, в 1983 году, я ездил в стройотряд под Астрахань. Местный пастух забивал двух баранов прямо на наших глазах. Я испытал такой шок, что до сих пор не ем мяса. С рыбой тогда тоже «завязал». Я заметил, что, отказавшись от тяжелой для организма пищи, стал меньше болеть.»

Валерия (1968, певица):

«Не я выбирала вегетарианство, а оно выбрало меня. Мой бывший муж Александр Шульгин был убежденным вегетарианцем, и все 10 лет нашего брака мяса в доме не было. В принципе я всегда была равнодушна к свинине, говядине или баранине, а после развода, когда я могла уже покупать любые продукты, ни на кого не оглядываясь, о мясе я даже не вспоминала. Может быть, и потому, что я строго соблюдаю все посты - почти четыре месяца в году я вообще не ем никаких продуктов животного происхождения, включая молоко и яйца. Вегетарианство помогает мне поддерживать хорошую физическую форму и быть всегда в тонусе. А мои дети долгое время даже не представляли, как выглядит мясо».

Анастасия Волочкова (1976, балерина)

«Не поверите, но мяса я не ем с 5 лет. Ради балета я была готова на любые жертвы. Поэтому легко отказалась от мясных продуктов, а после поедания овощных, капустных, например, котлеток было очень легко танцевать. В таком раннем возрасте я не задумывалась о пользе



вегетарианства, оно легко и просто стало для меня образом жизни. Я не понимаю, как можно питаться по-другому».

Ольга Шелест (1977, телеведущая)

«Мясо я не ем уже около 10 лет, а 3 года назад стала веганом, то есть строгой вегетарианкой. По этическим причинам исключила из рациона любые продукты животного происхождения. Я стала более выносливой, так как организм перестал тратить энергию на переваривание пищи. К вечеру не умираю от усталости, а работаю в том же ритме, что и утром. Чтобы выспаться, мне достаточно 4-5 часов сна».

Натали Портман (1981, актриса):

«Когда мне было восемь лет, отец взял меня на медицинскую конференцию, где демонстрировали достижения лазерной хирургии. В качестве наглядного пособия использовали живую курицу. С тех пор я мяса не ем».

P.S. На самом деле список успешных людей, которые разделяют идею вегетарианства, состоит из тысяч имен. Но для яркости впечатлений вам приведены те личности, чьи подлинные высказывания удалось найти. Далее приведено небольшое дополнение.

Музыканты: Майкл Джексон, Мадонна, Брайан Адамс, Боб Дилан, Энни Леннокс, Брайан Мэй, Мобу, Стинг, Адриано Челентано, Монсеррат Кабалье, Питер Гэбриэл, Сара Брайтман, Лайма Вайкуле, Борис Гребенщиков...

Режиссёры/актёры: Джордж Лукас, Орlando Блум, Йен МакКеллен (Гандальф), Лив Тайлер, Ричард Гир, Дэнни де Вито, Сэмюэль Л. Джексон, Брэд Питт, Деми Мур, Джеки Чан, Пирс Броснан, Майк Ж. Фокс, Савелий Крамаров...

А так-же: Исаак Ньютон, Томас Эдисон, Марк Твен...

Чарльз Ледбитер

Говоря об отношении между вегетарианством и духовностью, было бы неплохо для нас начать с определения терминов. Все мы знаем, что подразумевается под вегетарианством, и, хотя имеется несколько разновидностей его, сейчас не будет необходимости обсуждать их. Вегетарианец - это тот, кто воздерживается от употребления плоти. Некоторые из них допускают такие животные продукты, как молоко, масло и сыр, которые получены без лишения животного жизни. Другие ограничивают себя определёнными разновидностями растительной пищи, например, фруктами и орехами. Есть те, кто предпочитает употреблять только сырую пищу, и те, кто не будет принимать пищу, которая растёт под землёй, такую, как картофель, репа, морковь и т.д. Нам не следует связываться с этими различиями, достаточно определиться, что вегетарианец - это тот, кто воздерживается от любой еды, получаемой через убийство животных, включая, разумеется, птиц и рыб.

Как определим мы духовность? Развитие духовности позволяет человеку постичь непроявленные законы природы. Поскольку все великие

законы природы в действительности работают в невидимом мире гораздо в большей степени, чем в видимом, изучение духовности включает в себя принятие более широкого взгляда на природу, чем принимается обычно. Человек духовный - это тот, кто изучает все законы природы, которые он может постигнуть или о которых он может слышать, и в результате своего изучения он отождествляется с этими законами и посвящает свою жизнь службе эволюции.

Как относится духовность к вегетарианству? Она относится к нему с превеликим одобрением, и тому есть многие причины. Эти причины могут быть подразделены на два класса: те, что обычны и имеют физическую природу, и духовные, или непроявленные. Имеются многие аргументы в пользу вегетарианства, на физическом плане очевидные для каждого, кто возьмёт на себя труд исследовать этот предмет. Для изучающего духовное знание они ещё более сильны, чем для обычного человека. В дополнение к ним изучающий духовность знает и о других причинах, являющихся проявлениями тех скрытых законов, которые всё ещё так мало понимаются большей частью человечества. Мы должны, однако, разделить наше рассмотрение этих причин на две части, сначала взяв обычные и физические.

Эти обычные аргументы тоже могут быть подразделены на два класса: первый, включающий физические и продиктованные личными соображениями причины, и второй, характеризующий причины моральные и неэгоистичные.

Тогда, во-первых, давайте возьмём аргументы в пользу вегетарианства, которые относятся только к самому человеку и принадлежат чисто к физическому плану. Пока мы отбросим рассмотрение эффекта, производимого на других, который бесконечно более важен, и подумаем только о результатах для самого человека. Необходимо сделать это для того, чтобы опровергнуть одно из возражений, наиболее часто выдвигаемое против вегетарианства: предполагается, что это красивая теория, которую практиковать невозможно, поскольку люди считают, что не могут жить, не пожирая мёртвой плоти. Я сам - пример ошибочности этого мнения, поскольку жил, не загрязняя себя животной пищей, без мяса, рыбы или птицы последние тридцать восемь лет и не только остался в живых, но и располагал всё это время примечательно хорошим здоровьем. Я вовсе не уникален, мне известны несколько тысяч других, практикующих то же самое. Я знаю людей гораздо моложе меня, которые практиковали и практикуют подобный образ жизни. Не загрязняя себя употреблением мяса, они стали определённо свободнее от болезней и счастливее, чем употребляющие подобные вещи. Несомненно, имеется много доводов в пользу вегетарианства с чисто эгоистической точки зрения; и я выдвину их сначала, поскольку знаю, что эгоистические соображения играют решающую роль у большинства людей, хотя и надеюсь, что моральные соображения, которые я приведу позднее, возымеют на них более сильное влияние.

Я исхожу из того, что в еде, как и во всём другом, все мы желаем лучшего из находящегося в пределах наших средств. Мы хотели бы привести нашу жизнь и, конечно, наше ежедневное питание, как вовсе немаловажную ее часть, в гармонию с нашими высшими стремлениями. Мы с радостью принимаем то, что считаем лучшим для нас. Если же знаний наших недостаточно, чтобы оценить, что есть лучшее, мы с радостью и готовностью учимся это делать. Этот случай аналогичен другим направлениям, таким, как музыка, искусство или литература. Нас учили с детства, что, развивая лучший музыкальный вкус, мы должны выбирать только лучшую музыку. Если же вначале мы не сможем вполне оценить и понять её, то, проявив терпение, внимательно слушая и ожидая, пока нечто из её сладкой красоты взойдёт в наших душах, мы придём к пониманию того, что вначале не будило никакого отклика в наших сердцах. Желая оценить лучшее в искусстве, мы не должны наполнять свои глаза сенсационными полосами криминальных новостей или отвратительными уродствами, которые почему-то называются «комическими картинками». Необходимо смотреть и учиться; только тогда тайна работы Тёрнера начнёт разворачиваться нашему терпеливому созерцанию, и огромная широта Веласкеса войдёт в пределы нашей способности понимания. Так же и в литературе. Печальный опыт говорит, что многое из лучшего и прекраснейшего потеряно для тех, чья умственная пища состоит исключительно из сенсационных газет или дешёвых романов - дутой массы пустого материала, который выбрасывается на поверхность. Подобно накипи на поверхности расплавленного металла жизни - романчики, сериалы. Они не научат невежду, не укрепят слабого, не разовьют незрелого. Если мы желаем раскрыть способности наших детей, мы не оставляем их надеяться на собственный незрелый вкус, но помогаем им тренировать талант в искусстве ли, в музыке или литературе.

Конечно же, тогда мы можем искать и находить лучшее в физической пище так же, как и в умственной. В наших поисках мы должны руководствоваться не слепым инстинктом, но осмысливать и рассматривать предмет с высшей точки зрения.

В мире могут существовать те, кто не имеет желания к лучшему, кто хочет оставаться на низших уровнях и сознательно строит в себе то, что грубо и ведёт к деградации, но, разумеется, много и тех, кто с радостью и охотой взял бы лучшее, если бы только знал, что является лучшим, или их внимание было бы направлено к нему. Есть мужчины и женщины, которые морально достигли высшего уровня, прекратив кормить волков и гиен жизни, но до сих пор верят в то, что тела забитых животных являются необходимой составляющей их диеты. Но требуется лишь немного подумать, чтобы понять, что эти отвратительные вещи не могут быть высшими и нравственными, что, поднимаясь по шкале природы, желая уподобить свои тела чистейшим храмам Мастера, мы должны отбросить этот отвратительный обычай и занять своё место среди царственных сонмов,

стараящихся для эволюции человечества. Давайте посмотрим в деталях, почему вегетарианская диета именно чистой и лучшей.

Овощи содержат больше питательных веществ, чем равное количество мёртвой плоти. Это прозвучит удивительным и немыслимым заявлением для многих людей, потому что их заставили верить, что они не могут существовать, не оскверняя себя мясом, и это заблуждение так широко распространено, что затруднительно пробудить от него среднего человека. Следует ясно понять, что это не вопрос привычки, сентиментальности или предрассудка; это просто предмет очевидного факта, в котором не может быть ни малейшего сомнения. Есть четыре элемента, содержание которых в пище необходимо и существенно для восстановления и построения тела: а) белки или азотистая пища; б) углеводы; в) жиры; г) соли. Это классификация, принятая среди физиологов, хотя некоторые из последних исследований могут в некоторой мере её изменить.

Теперь нет никакого сомнения в том, что все эти вещества присутствуют в большей мере в овощах, чем в мясной пище. Например: молоко, сливки, сыр, орехи, горох и бобы содержат большой процент белков или азотистых веществ. Пшеница, овёс, рис и другие крупы, фрукты и большинство овощей (исключая, пожалуй, горох, бобы и чечевицу) состоят в основном из углеводов, крахмала и сахаров. Жиры встречаются почти во всякой белковой пище и также могут принимать форму сливочного и растительного масла. Соли в большем или меньшем количестве встречаются практически во всех продуктах. Они исключительно важны для построения тканей организма, и то, что называют соляным голодом, является причиной многих болезней.

Иногда утверждают, что мясо содержит некоторые элементы в большем количестве, чем овощи; часто приводятся таблицы, доказывающие эту мысль. Но рассмотрим этот вопрос с точки зрения фактов. Единственный источник энергии в мясе - это содержащиеся в нём белковые вещества и жиры; но поскольку жир в нём имеет не больше ценности, чем всякий другой жир, единственным пунктом, который остаётся рассмотреть, являются белки. Орехи, горох, бобы и чечевица гораздо богаче этими веществами, чем любой сорт мяса, и они имеют огромное преимущество, поскольку белки там более чисты и поэтому содержат всю энергию, первоначально запасённую в них во время их синтеза. В организме животного белки, поглощенные из растительного мира, подвергаются разложению, в процессе которого энергия, первоначально запасённая в них, высвобождается. В результате то, что было употреблено одним животным, не может служить пищей другому. В таблицах, о которых мы говорили выше, белки оцениваются по содержанию азота, но в мясе присутствуют многие продукты обновления тканей, такие, как мочевины, мочевая кислота и креатин. Эти соединения не имеют никакой пищевой ценности и учитываются как белки только потому, что содержат азот.

Но это ещё не всё зло! Изменение тканей обязательно сопровождается

образованием ядов, которые всегда обнаруживаются в мясе любого вида, и во многих случаях вред от этих ядов значителен. Таким образом, вы видите, что, питаясь мясом, вы получаете какие-либо вещества только потому, что во время своей жизни животное потребляло растительные ткани. Вы получите меньше питательных веществ, чем необходимо для жизнедеятельности, поскольку животное уже израсходовало половину из них, и вместе с ними в ваш организм поступят различные нежелательные вещества и даже некоторые активные яды, которые, конечно, весьма разрушительны. Я знаю, что есть много врачей, прописывающих отвратительную мясную диету с целью укрепления людей, и часто они добиваются определённого успеха; но в этом они вовсе не согласны между собой. Доктор Милнер Фотзергилл пишет: «Всё кровопролитие, произведённое воинственным характером Наполеона, - это ничто в сравнении со смертностью среди миллиардов людей, отправившихся на кладбище по причине ошибочного доверия предполагаемой ценности мясного бульона». Так или иначе, эти укрепляющие результаты могут быть легче достигнуты при помощи растительного царства. Когда диетическая наука понимается правильно, положительные результаты достигаются без ужасного загрязнения и нежелательных отходов другой системы. Позвольте мне показать вам, что я не делаю безосновательных заявлений; дайте мне процитировать мнения людей, чьи имена хорошо известны в медицинском мире. Вы убедитесь, что мое мнение подкреплено сильным авторитетом.

Мы обнаруживаем, что сэр Хенри Томпсон, член королевского хирургического колледжа, говорит: «Это вульгарная ошибка - считать мясо в любой форме необходимым для жизни. Всё необходимое для человеческого тела может доставить растительное царство. Вегетарианец может извлечь из своей пищи все основные составляющие, необходимые для роста и поддержки тела, точно так же, как и для производства тепла и силы. Должно быть принято как несомненный факт, что некоторые из живущих на такой пище более сильны и здоровы. Я знаю, в какой мере преобладание мясной диеты не просто расточительное сумасбродство, но и источник серьёзного вреда для её потребителя». Вот определённое заявление известного медика.

Теперь мы можем обратиться к словам члена Королевского общества, сэра Бенджамина Ворда Ричардсона, доктора медицины. Он говорит: «Следует честно признать, что при равном весе растительные вещества, при внимательном их выборе, обладают поражающими преимуществами в питательности по сравнению с мясной пищей. Я хотел бы видеть овощной и фруктовый стиль жизни введённым во всеобщее употребление, и я надеюсь, что это будет так».

Известный врач, доктор Уильям С. Плэйфэйр, бакалавр хирургии, сказал совершенно ясно: «Мясная пища не является необходимой для человека». А доктор Ф. Дж. Сайкс, бакалавр наук, официальный медик в св. Панкратии, пишет: «Химия не против вегетарианства, и тем более не против

биология. Мясная пища вовсе не необходима, чтобы доставить азотистые вещества для восстановления тканей; так что хорошо подобранная растительная диета совершенно правильна, с химической точки зрения, для питания человека».

Доктор Александр Хэйг, ведущий специалист одной из крупных лондонских больниц, писал: «То, что легко возможно поддерживать жизнь при помощи продуктов растительного царства, вовсе не требует для физиологов демонстрации, даже если бы большинство человечества постоянно не демонстрировало это; и мои исследования показывают, что это не только возможно, но и бесконечно более предпочтительно во всех отношениях и придаёт превосходные силы и уму, и телу».

Доктор М.Ф. Кумс заключил научную статью в «The American Practitioner and News» за июль 1902 г. следующими словами: «Разрешите мне, во-первых, заявить, что мясо вовсе не является неотъемлемой частью диеты для поддержания человеческого тела в совершенном здоровье». Он собирался сделать ещё некоторые заметки, которые мы процитируем в нашей следующей главе.

Доктор Фрэнсис Вэчер, член королевского хирургического колледжа и химического общества, замечает: «Я не верю, что человек будет чувствовать себя лучше физически или умственно, принимая мясную пищу».

Декан факультета медицинского колледжа им. Джефферсона (Филадельфия) сказал: «Это известный факт, что злаки как составляющие повседневной пищи занимают большое место в человеческой экономике; они содержат ингредиенты, вполне достаточные для поддержания жизни в своей высшей форме. Если бы ценность злаковой пищи была лучше известна, это было бы благом для человечества. Целые нации живут и процветают только на одних злаковых продуктах, и это полностью демонстрирует, что мясо не является необходимостью».

Вы получили здесь несколько ясных заявлений, и все они собраны из трудов известных людей, проделавших значительные исследования в области химии пищевых продуктов. Невозможно отвергнуть то, что человек может существовать без ужасной мясной пищи, и более того, что в овощах содержится больше питательных веществ, чем в равном количестве мяса. Я бы мог привести вам множество других цитат, подтверждающих эту мысль, но думаю, что заявлений квалифицированных специалистов, с которыми я познакомил вас выше, достаточно; все они являются яркими примерами мнений, существующих на этот счет.

Многие серьёзные болезни происходят от этого отвратительного обычая потреблять мёртвые тела. Здесь снова я могу легко привести вам длинный список цитат, но, как и ранее, я удовлетворюсь немногими. Доктор Джосая Олдфилд, член Королевского хирургического колледжа и лицензиат Королевского терапевтического колледжа, пишет: «Мясо - неестественная пища, и потому оно склонно вызывать функциональные расстройства. В таком виде, в каком оно принимается в современной цивилизации, оно

заражено такими страшными болезнями (легко передаваемыми человеку), как рак, туберкулёз, лихорадка, глисты - в огромной мере. Поэтому не стоит удивляться, что употребление мяса - одна из самых серьёзных причин болезней, уносящих жизни девяноста девяти из каждых ста родившихся людей».

Сэр Эдвард Соундерс говорит нам: «Любая попытка научить человечество, что говядина и пиво не являются необходимыми для здоровья и эффективного функционирования организма, хороша и должна вести к бережливости и счастью, и я уверен, что с принятием этого мы услышим о снижении заболеваемости подагрой, болезнью Брайта, проблем с печенью и почками, а затем и о снижении скотства, битья жён и убийств. Я считаю, что тенденция сейчас к вегетарианской диете, что она будет признана как должная и подходящая, и недалеко то время, когда мысль о животной пище будет отвратительной для цивилизованного человека».

Сэр Роберт Кристисон, доктор медицины, утверждает, что «мясо и выделения животных, поражённых язвенными заболеваниями, аналогичными фурункулам, столь ядовиты, что употребляющие эти продукты могут жестоко пострадать - болезнь принимает форму воспаления пищеварительного тракта или возникновения одного или более фурункулов».

Доктор А. Кингсфорд из Парижского университета говорит: «Мясо животных непосредственно приводит ко многим отвратительным заболеваниям. Золотуха, этот обильный источник страдания и смерти, вероятно, имеет своим источником обычай употребления мяса. Любопытный факт: слово «золотуха» (scrofula) происходит от scrofa - свинья. Сказать, что у кого-нибудь золотуха, значит, сказать о его свинстве».

В пятом отчёте Тайному совету в Англии мы находим заявление профессора Гэмджии, гласящее, что «пятая часть всего потребляемого мяса получается от животных, забитых в состоянии злокачественного заболевания», в то время как профессор А. Уинтер Блиф, член Королевского хирургического колледжа, пишет: «С точки зрения экономии, мясо не является необходимостью, и мясо, поражённое серьёзной болезнью, может быть так приготовлено, что будет производить впечатление вполне приличного. Мясо многих животных с запущенными болезнями лёгких нельзя отличить от нормального невооружённым глазом».

Доктор М.Ф. Кумс в вышеприведённой статье добавляет: «У нас есть много продуктов, заменяющих мясо, которые свободны от уничтожительного эффекта этой пищи. Собственно, ревматизм, подагра и другие сходные болезни, не говоря уж о закупорке сосудов мозга, часть которых кончается ударом, а также сосудистые заболевания тех или иных разновидностей, мигрень и многие другие подобные формы головной боли происходят от чрезмерного употребления мяса и зачастую возникают, даже когда мясо потребляется умеренно».

Доктор Дж. Х. Келлог пишет: «Интересно заметить, что люди науки повсюду в мире пробуждаются к осознанию того факта, что мясо животных является не чистым питанием, а смешанным с ядовитыми веществами, схожими по характеру с экскрементами, которые являются естественным результатом животной жизни. Растение запасает энергию. Это из растительного мира, откуда и уголь, и дрова, добывается энергия, что движет наши паровые машины, поезда, ведёт наши пароходы, совершая работу цивилизации. Это из растительного мира все животные прямо или косвенно добывают энергию, проявляющуюся в животной жизни через мускульную и умственную деятельность. Растительное строит, животное разрушает. Растение запасает энергию, животное её тратит. Различные отходы и ядовитые продукты происходят от проявления энергии, будь то в локомотиве или в животном. Ткани животного могут продолжать свою деятельность только в силу того факта, что они постоянно промываются и очищаются кровью, непрекращающимся потоком текущей через них и вокруг них, унося яды, возникающие в результате их работы так быстро, как они только образуются. Характер венозной крови обусловлен этими ядами, удаление которых сразу же прекращается со смертью, хотя образование их продолжается и некоторое время после неё. Один выдающийся французский хирург заметил: «Мясной бульон - это самый настоящий раствор ядов». Разумные врачи повсюду приходят к признанию этих фактов и их практическому использованию».

Опять вы можете видеть, что у нас нет недостатка в свидетельствах, и многие цитаты о привнесении ядов через мясную пищу взяты не у врачей-вегетарианцев, а у тех, кто всё ещё считает правомерным умеренное потребление мертвечины, хотя и изучив в некоторой мере научную сторону вопроса.

Человек по природе не был создан плотоядным, и потому эта ужасная пища ему не подходит. Позвольте мне опять привести несколько цитат, чтобы показать вам, что авторитеты здесь на нашей стороне. Барон Кювье пишет: «Естественная пища человека, судя по его строению, состоит из плодов, корней и овощей». А профессор Рэй говорит: «Конечно же, человек никогда не создавался хищным существом».

Сэр Ричард Оуэн, член Королевского хирургического колледжа, пишет: «Антропоиды и все четверорукие добывают себе питание из плодов, зерен и прочих сочных растительных тканей, и существует прямая аналогия между строением этих животных и человека, ясно демонстрирующая его растительноядную природу».

Другой член Королевского общества, профессор Уильям Лоуренс, пишет: «Зубы человека не имеют и малейшего сходства с зубами хищных животных; и рассмотрим ли мы зубы, челюсти или органы пищеварения, строение их у человека близко напоминает их строение у травоядных животных».

Доктор Спенсер Томпсон также замечает: «Никакой физиолог не



станет спорить с тем, что человеку следует жить на вегетарианской диете». А доктор Силвестр Грэхэм пишет: «Сравнительная анатомия подтверждает, что от природы человек - растительноядное существо, питающееся плодами, семенами и мучнистыми растениями».

Желательность вегетарианской диеты, конечно же, не потребует аргументации для верующих во вдохновенность писаний, ведь следует помнить, что Бог сказал Адаму в Эдемском саду: «Вот, Я дал вам всякую траву, сеющую семя, какая есть на всей земле, и всякое дерево, у которого плод древесный, сеющий семя: вам сие будет в пищу». Только после падения человека, когда в мир пришла смерть, с ней возникла и более низкая идея питания, и если мы надеемся вновь вознестись к райскому состоянию, мы, несомненно, должны начать с упразднения ненужного убийства, совершаемого ради снабжения нас ужасной пищей, ведущей к деградации.

Шведский ученый Карл Линней провел «сравнительный анализ внешнего и внутреннего строения тела человека и животных», который доказывает, что естественной пищей для человека являются молоко, фрукты и овощи.

Люди становятся на вегетарианском питании лучше и сильнее. Я знаю, что люди говорят: «Ты будешь слабым, если не будешь есть мясо». Но фактически это неверно. Я не знаю людей, находящихся, что они слабее на овощной диете, но мне известно, что во многих недавних спортивных состязаниях вегетарианцы показали себя сильнейшими и наиболее выносливыми, как, например, в последних велосипедных гонках в Германии, где все занявшие призовые места были вегетарианцами. Было много таких испытаний, и они показывают, что при прочих равных условиях более успешен принимающий чистую пищу. Мы стоим перед фактами, и в этом случае все они на нашей стороне и против дурацких предрассудков и отвратительного вождения. Причину этого ясно сообщает доктор Дж. Д. Крэйг, который пишет: «Мясоеды часто хвастаются силой своего тела, особенно если живут главным образом на открытом воздухе, но у них есть одна особенность - они не обладают выносливостью вегетарианцев. Причина этого в том, что в мясе уже идут процессы ретроградных изменений, и вследствие этого пребывание питательных веществ в тканях недолговременно. Импульс, сообщенный им в теле животного, из которого они были взяты, усиливается другим импульсом во втором теле, и по этим причинам содержащаяся в них энергия быстро выделяется и возникает срочная потребность в новой, чтобы занять её место. Потому- то мясоед, будучи хорошо накормлен, может за короткое время проделать большой объём работы. Но он быстро становится голодным и ослабевает. С другой стороны, растительные продукты перевариваются медленно, содержат весь первоначальный запас энергии и не содержат ядов; ретроградные изменения в них только начинаются и идут медленнее, чем в мясе, потому их сила высвобождается медленнее и с

меньшими потерями. Человек, питающийся вегетарианской пищей, может долгое время работать без дискомфорта и необходимости подкрепиться. В Европе люди, воздерживающиеся от мясной пищи, принадлежат к лучшим и более интеллигентным классам, и предмет выносливости был ими замечен и основательно исследован. В Германии и Англии между мясоедами и вегетарианцами было проведено несколько примечательных спортивных соревнований, требовавших выносливости, в которых вегетарианцы неизменно выходили победителями».

Исследовав этот факт, мы обнаружим, что он известен долгое время; даже в античной истории обнаруживаются его следы. Вспомним, что из всех народов Греции самыми сильными и выносливыми считались спартанцы, а простота их растительной диеты общеизвестна. Подумайте также и о греческих атлетах, тщательно готовившихся к участию в олимпийских и исфимийских играх. Если почитать классику, то выяснится, что эти люди, в своей области лидировавшие в мире, жили на одних фигах, орехах, сыре и чечевице. Также и у римских гладиаторов, людей, от чьей силы зависела их слава и жизнь, питание состояло исключительно из ячменных хлебцев и масла; они хорошо знали, что эта еда придаёт больше сил.

Все эти примеры показывают нам: чтобы быть сильным, человеку не нужно есть мясо. Это всеобщее и устойчивое заблуждение не основывается на фактах - в действительности верно совершенно противоположное. Чарльз Дарвин в одном из своих писем заметил: «Самые необычные работники, которых мне приходилось видеть, - это чилийские шахтёры, живущие исключительно на растительной пище, включающей бобовые». О них же сэр Фрэнсис Хэд пишет: «Для шахтёров, добывающих медь в центральном Чили, обычное дело перенос грузов в 50 или 100 кг на 70 метров в высоту 12 раз в день, а их питание всецело вегетарианское: завтрак из фигов и маленьких буханок хлеба, обед из варёных бобов и ужин из жареной пшеницы».

О турках сэр Уильям Фэйрбэйрн сказал: «Турок живёт и сражается, когда солдат любой другой национальности уже бы оголодал. Его простые привычки, воздержание от опьяняющих напитков и обычная вегетарианская диета позволяют ему выживать при огромных лишениях, существуя на скудной и самой простой пище».

Поедание мёртвых тел ведёт к злоупотреблению выпивкой и возрастанию в человеке животных страстей. М-р Х.П. Фаулер, 40 лет изучавший алкоголизм и читавший об этом лекции, заявляет, что употребление мясной пищи, приводя в возбуждение нервную систему, готовит путь установлению неводержанности во всём, и чем больше мяса употребляется, тем больше опасность устойчивого алкоголизма. Многие опытные врачи ставили подобные эксперименты, результаты которых практикуются ими при лечении пьянства и сегодня. Несомненно, низшая часть природы человека от питания мертвечиной усиливается. Даже съев полную порцию этого ужасного материала, человек всё ещё чувствует неудовлетворённость. Он сильно страдает от нервного напряжения,

поскольку ещё сознаёт смутное и неуютное чувство голода. Это голод тканей тела, которые не могут обновляться от той небогатой субстанции, предлагаемой им в качестве пищи. Чтобы утолить смутную жажду, а скорее, чтоб успокоить нервы, притупив чувство неудовлетворенности, часто обращаются за помощью к стимуляторам. Некоторые употребляют алкогольные напитки, другие пытаются утолить эти чувства чёрным кофе или, для успокоения раздражённых и истощённых нервов, используют крепкий табак. Отсюда и проистекает неумеренность, так как большинство случаев алкоголизма началось именно с попыток успокоить спиртными стимуляторами смутное, неприятное чувство, следующее за приемом обеднённой пищи.

Нет сомнения, что пьянство, а также бедность, низость, болезни и преступления, с ним связанные, часто возникают вследствие неправильного питания. Конечно же, о важности и далеко идущем влиянии чистого питания на благополучие индивидуума и человечества было сказано уже достаточно.

Брэмуэлл Буф, глава Армии спасения, выпустил заявление относительно вегетарианства, где он убеждённо и решительно говорит в его пользу, приводя список не менее чем из девятнадцати причин, по которым человеку следует воздерживаться от мясной пищи. Он настаивает, что вегетарианская диета необходима для чистоты, целомудрия и совершенного контроля над теми аппетитами и страстями, что часто служат источником великого искушения. Он замечает, что рост мясоедения среди людей - одна из причин пьянства, способствующая также лени, сонливости, недостатку энергии, несварению желудка, запорам и другим подобным несчастьям и деградации. Он заявляет также, что экзема, геморрой, глисты, дизентерия и сильные головные боли зачастую вызываются мясной диетой, что значительный рост туберкулёза и рака за последние сто лет вызван соответствующим ростом потребления животной пищи.

Вегетарианская пища в любом случае как лучше, так и дешевле мяса. В упомянутой уже энциклике м-р Буф среди аргументов в её защиту приводит и такой: «Вегетарианская пища, состоящая из пшеницы, овса, кукурузы и других зерновых, чечевицы, гороха, бобов, орехов и тому подобного, более чем в десять раз экономичнее мясной. Половину веса мяса составляет вода, за которую приходится платить равно, как и за мясо. Растительная диета, если мы добавим к ней сыр, масло и молоко, будет стоить вчетверо дешевле, чем смешанная растительно-мясная. Десятки тысяч наших бедняков, еле сводящих концы с концами после того, как потратятся на мясную пищу, могли бы чувствовать себя вполне комфортно, заменив её фруктами, овощами и другим экономичным питанием».

Среди экономических сторон этого вопроса есть и ещё одна, которую нельзя игнорировать. Заметьте, насколько больше людей могли бы кормиться с того же количества земли, засеянного пшеницей, по сравнению с тем, если бы оно было отдано под пастбище. Подумайте также, сколько

людей в этом случае могли бы получить здоровую работу на земле, и вы увидите, что с этой точки зрения тоже можно много чего сказать.

Мясо - пища, которую потребляет меньшинство за счет большинства. Для получения мяса зерно, которое можно было бы использовать для питания людей, скармливают скоту. По данным Министерства сельского хозяйства США, более 90% всего зерна, производимого Америкой, уходит на откорм домашнего скота и птицы, а для получения килограмма мяса надо скормить скоту 16 кг зерна.<sup>1</sup>

В среднеразвитых странах человек в среднем потребляет около 200 кг зерна в год, причем большая часть идет в пищу. А в Европе и США потребляют 1000 кг зерна в год, из которых 90% уходит на корм скота.

Подобные факты показывают, что проблема голода создана искусственно. Сегодня в мире производится гораздо больше продуктов, чем необходимо для того, чтобы прокормить население, но они бессмысленно расходуются. Если снизить производство мяса всего на 10%, это высвободит количество зерна, достаточное для прокормления 60 миллионов человек.<sup>2</sup>

Все мы надеемся, что наступит время доброты и правопорядка во всём мире, золотой век, когда больше не будет войн, когда человек столь отвратится от борьбы и гнева, что все мировые условия станут отличными от преобладающих теперь. Не думаете ли вы, что и животное царство должно получить свою долю от наступления хороших времён, что ужасный кошмар массовой бойни должен быть устранён? По-настоящему цивилизованные нации мира знают это намного лучше нас; только мы на Западе, будучи ещё молодой расой, пока не избавились от юношеской грубости, иначе бы мы и дня не потерпели этого среди нас. Вне всяких сомнений, лучшее будущее - за вегетарианством. Представляется несомненным, что в будущем, и я надеюсь, что это может быть уже в недалёком будущем, мы будем смотреть на это время с ужасом и отвращением. Несмотря на все его удивительные открытия, замечательную технику и огромные достижения, я уверен, что наши потомки будут рассматривать этот век как эпоху лишь частичной цивилизации, фактически мало отделившейся от дикарства. И одним из аргументов, которым они будут подтверждать это, будет допускаемое нами массовое и излишнее убийство невинных животных, и что мы фактически жиреем с этого и делаем на этом деньги, а также создали класс существ, делающий за нас эту грязную работу, а нам вовсе не стыдно получать прибыль из их деградации.

Таким образом, можно сделать очевидный вывод о том, что мы есть то, что мы едим. Наше здоровье, здоровье собственных детей и нашей Планеты зависят от нашего образа жизни и питания. Вегетарианство – это норма и образ жизни будущего.

---

<sup>1</sup> Frances Moore Lappe, *Diet for a Small Planet*, N.Y., Ballantine Book, 1975.

<sup>2</sup> Джин Мэйер. Доклад на комиссии сената США по питанию и продовольственной стратегии. Washington, D.C.: February 1977, p. 44.

## Право на жизнь

Чихладзе Л. Т.

д.ю.н., доцент, профессор кафедры  
конституционного и муниципального  
права юридического факультета РУДН

Для западного правосознания человеческая жизнь обладает высшей ценностью. Как следствие этого бережное отношение к ней отождествляется с европейской традицией. Неслучайно именно в рамках европейской школы естественного права разрабатывался комплексный подход к изучению ценности человека в целом и к его праву на жизнь в частности.

Право на жизнь было провозглашено еще в Декларации независимости США принятой 1776 году, однако, повсеместное распространение оно получило благодаря целому ряду универсальных международных актов принятых в рамках Организации Объединенных Наций (ООН), оказывающим сильное влияние на конституционализм послевоенного времени. В данном случае речь идет о Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 года; Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года; Втором Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни. Кроме того, важнейшую роль в регулировании права человека на жизнь играет такой Европейский региональный акт как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1951 г. и факультативный протокол № 6 к ней относительно отмены смертной казни от 28 апреля 1983.

Права человека на жизнь получило также широкое распространение и в национальном праве различных государств. Так, например, статья 15 Конституции Королевства Испания принятая 27 декабря 1978 года гласит: «Все имеет право на жизнь, на физическую и моральную неприкосновенность и не в коем случае могут подвергаться пыткам, негуманному и унижительному наказанию». В части 2 статьи 2 Основного закона ФРГ принятого 23 мая 1949 года записано: «Каждый имеет право на жизнь на личную неприкосновенность». В статье 31 Конституции Японии принятой 3 мая 1947 года устанавливается, что «никто не может быть лишен жизни».

Правовые положения, устанавливающие право на жизнь закрепляются во многих конституциях государств-участников СНГ, параллельно запрещая применение смертной казни. Например: в части I статьи 27 Конституции Азербайджанской Республики принятой 12 ноября 1995 года; в статье 17 Конституции Республики Армения принятой 5 июня 1995 года; в статье 24 Конституции Республики Беларусь принятой 24 ноября 1996 года; в части 1 статьи 15 Конституции Грузии принятой 24 августа 1995 года; в части 1 статьи 15 Конституции Республики Казахстан принятой 30 августа 1995

года; в части 2 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики; в части 1 статьи 24 Конституции Республики Молдова принятой 29 июля 1994 года, с изменениями от 19 июля 1996 года; в части 1 статьи 20 Конституции Российской Федерации принятой 12 декабря 1993 года; в статье 18 Конституции Республики Таджикистан принятой 6 ноября 1994 года; в статье 24 Конституции республики Узбекистан принятой 8 декабря 1991 года с изменениями от 28 декабря 1993 года; в статье 3 Конституции Украины принятой 28 июня 1996 года.

Установление временных и биологических границ жизни представляет собой сложную проблему, над которой в течении многих лет работали ученые и практики самых разных специальностей. Много точек зрения возникает с определением начала жизни. Однако главный вопрос заключается в следующем: на какой стадии своего развития плод становится жизнеспособным?

В теории российского гражданского права устанавливается, что определение момента рождения и момента смерти вообще не составляет предмета юридической науки, поскольку речь идет о физиологических понятиях. «Для права важно лишь, что с момента, когда гражданин считается родившимся, а медицина, как правило, руководствуется в этом случае критерием начала самостоятельного дыхания, ребенка приобретает гражданскую правоспособность»<sup>7</sup>. Данная позиция базируется на статье 17 Конституции Российской Федерации принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. согласно которой «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения», а также на статье 17 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. где говорится, что «правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью». В уголовном праве, так же как и в гражданском, началом жизни считается момент физиологических родов<sup>8</sup>, т.е. начало процесса выхода из утроба матери. Однако, гражданско-правовая защита гарантируется по существенным вопросам и до рождения ребенка. В данном случае речь идет об охране интересов ребенка (нерадившегося) при разделении наследства.

«Из этого различного объема правовой защиты исходит общий принцип существующего права: право на жизнь защищается в каждой сфере в объеме, в котором оно там достойно защиты, в котором жизни грозят типичные для этой отрасли опасности. Однако нужно принять во внимание, что в уголовном праве также зарождающаяся жизнь должна пользоваться определенной защитой, гарантируемой от момента зачатия или, по крайней мере, от момента имплантации»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Цит. по: Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – СПб., 1996. –С. 91).

<sup>8</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Отв. ред. В.М. Лебедев. М., 2001. С. 165.

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Рук. авт. Кол. Ю.А. Дмитриев. –М.: Статут, 2013. С. 80.

Международно-правовые и межрегиональные акты не освещают вопрос временных критериев появления права того или иного субъекта на жизнь. Исключение составляет лишь Американская конвенция о правах человека, которая провозглашает право на уважение жизни человека с момента зачатия<sup>10</sup>.

Дискуссия по указанной выше проблеме актуализировала в конце XX века проблему **права эмбриона** на жизнь, т.е. потенциального ребенка в будущем. В юридической науке формируется точка зрения согласно которой, жизнь человека начинается с оплодотворения яйцеклетки. По этой причине вторжение в жизнь оплодотворенной яйцеклетки может рассматриваться как нарушение целостности потенциального человека. В этом отношении весьма справедливо замечание академика Р. Петрова, о том, что «экспериментируя с эмбрионом, мы нарушаем права человека»<sup>4</sup>.

Как бы комментируя высказывание Р. Петорова известный российский ученый-юрист А.И. Ковлер пишет: «Сперматозоид проникает в яйцеклетку – и это уже человек! Все права, которые распространяются на человека, относятся и к эмбриону. Следовательно манипулировать с ним нельзя... Требуется разрешение на исследование. И кто его должен давать? У эмбриончика об этом не спросишь...»<sup>5</sup>.

Акцентируя внимание на права эмбриона на жизнь Н.И. Беседкина уточняет, что «плод, находящийся в утробе матери, независимо от срока его развития, рассматривается в качестве физиологической части организма, которым она вправе распоряжаться по своему усмотрению. Известно, что как биологическая структура эмбрион не тождественен никакому женскому организму, поскольку он есть человеческое существо, растущее в теле матери. Он генетический отличен от матери. Кровь матери не может проникнуть внутрь эмбриона, по ее составу и группе, по генетике каждой клетки своего тела эмбрион отличен от матери. Человеческий эмбрион обладает особым онтологическим статусом: он - «потенциальный человек». Его природа преимущественно биологическая, а в социальном отношении он – то, на что в нормальных условиях должно быть направлена забота. Его природа – становление, формирование биологической индивидуальности, предпосылок уникального склада души, характера будущего человека»<sup>6</sup>.

Современные медицинские данные косаемые исследования организма беременной женщины позволяют утверждать, что уже на 18-й день от зачатия, а это примерно 3-я неделя у плода начинается сердцебиение, приходит в действие система кровообращения, начинает формироваться нервная система, а с 12 недели беременности у плода функционируют все системы организма<sup>7</sup>. Безусловно, эти данные показывают, что мы имеем

<sup>10</sup> Цит. по: Права человека: сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 143.

<sup>4</sup> Цит. по: Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 428.

<sup>5</sup> Цит. по: Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 428

<sup>6</sup> Цит. по: Беседкина Н.И. Права народившегося ребенка // Государство и право. № 4. 2006. – С. 55.

<sup>7</sup> См. подробнее: Романовский Г.Б. Право на жизнь: Монография. Архангельск: Поморский гос. Унт, 2002. С. 12.

дело с живым человеческим существом-эмбрионом. Признание эго права на жизнь и является основой многолетних дискуссии ученых.

Продолжая рассмотрение проблемы права еще не родившегося ребенка на жизнь отметим, что в Российском законодательстве встречаются примеры, связанные с возникновением правового регулирования зачатого ребенка. Так например, в ч. 2 Налогового кодекса РФ от 5 августа 2000 г., № 117-ФЗ записано что вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, к имеющим право на получение вычетов, в частности относятся дети, которые в момент эвакуации (переселения) находились в состоянии внутриутробного развития. Таким образом, получается, что внутриутробное развитие эмбриона является основанием, порождающим определенные правоотношения в будущем.

В конституциях некоторых европейских государств также устанавливается право на жизнь еще не родившегося ребенка. Так, например, согласно «ст. 40 Конституции Ирландии «все граждане, как человеческие существа, должны быть равны перед законом». «Государство признает право на жизнь новорожденного». В Ирландии, где аборт запрещен, за исключением тех случаев, когда жизни женщины объективно угрожает опасность, была принята поправка к конституции, дающая равное право на жизнь, как беременной женщине, так и неродившемуся ребенку. Согласно ст. 15 Конституции Словацкой Республики «каждый имеет право на жизнь. Человеческая жизнь достойна охраны еще до рождения». Статья 3 Конституции Чешской Республики говорит о том, что составной частью конституционной системы Чешской Республики является Хартия основных прав и свобод, ст. 6 которой охраняет жизнь ребенка еще до его рождения. В преамбуле Конституции Французской Республики 1946 года Определено, что «всякое человеческое существо... имеет право получить от общества средства, необходимые для своего существования. По Уголовному кодексу Германии 1871 года Женщина должна осознавать, что еще не родившийся человек в каждой стадии беременности имеет собственное право на жизнь. Статья, посвященный прерыванию беременности (7 статьей), отнесенный к разделу 16 «Наказуемые деяния против жизни». Законодательство Голландии полагает, что «еще не родившийся ребенок считается уже появившимся на свет, если это презумпция соответствует его интересам»<sup>8</sup>.

Таким образом, следует отметить, что подавляющее большинство международных актов, судебная практика и в целом национальное право европейских государств признает право на жизнь за уже родившимися детьми.

Что же касается момента возникновения права на жизнь, то, как видится, до тех пор, пока юристы не получат единого мнения ученых (медиков, биологов, эмбриологов, философов) в отношении того, можно ли

---

<sup>8</sup> Цит. по: Беседкина Н.И. Права народившегося ребенка // Государство и право. № 4. 2006. – С. 56).



считать человеческий зародыш полноценной личностью, решения относительно признания за эмбрионами права на жизнь принято не будет.

### **Особенности органов местного самоуправления как субъекта обеспечения прав и свобод человека**

*Сытников Дмитрий Олегович,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Дальневосточного юридического института МВД России, к.ю.н.*

Закрепленные в Конституции Российской Федерации, международно-правовых документах, иных нормативных правовых актах, как на уровне федерального законодательства, так и законодательства субъектов федерации и муниципальных образований, права и свободы человека и гражданина представляют собой объективную данность. Существующее на современном этапе идеологическое мировоззрение провозгласило права и свободы человека наивысшей ценностью.

Сегодняшнее отношение к человеку именно как к личности с ее правами и свободами, провозглашаемыми не только на бумаге, но имеющими возможность быть защищенными, – определенно важный шаг, свидетельство гуманизации как национальных правовых систем, так и международного права. Несомненно, можно считать фундаментальность и приоритетность прав и свобод человека достижением современного философского мировоззрения, которое, в свою очередь, проявляется не только в сознании людей, но и в конституционном законодательстве. Так, Конституция Российской Федерации закрепляет постулат о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»<sup>1</sup>.

Конституционные обязательства Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека возлагаются на все без исключения органы государственной власти: федеральные, региональные и органы субъектов Федерации. На федеральном уровне это Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ (министерство образования и науки РФ, здравоохранения и социального развития РФ и др.), Уполномоченный по правам человека, Конституционный и другие суды, Прокуратура и т.д.

Во многих субъектах, кроме законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти стали также появляться Комиссии по правам человека при высшем должностном лице исполнительной власти субъекта, Уполномоченные по правам человека,

<sup>1</sup> Ст. 2 Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. N 1. Ст. 1.

Уполномоченные по правам ребенка. Перечень подобного рода государственных органов не является исчерпывающим. Все вышеперечисленные органы являются основными субъектами обеспечения социально-экономических прав и свобод человека в Российской Федерации.

Однако в данном контексте особое внимание стоит уделить органам местного самоуправления как важному субъекту единого процесса обеспечения прав и свобод человека, поскольку эти органы существенно отличаются сферой своей деятельности и имеют определенную специфику по сравнению с вышеуказанными субъектами.

Данная специфика органов местного самоуправления заключается в первую очередь в том, что, согласно ч.2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, под местным самоуправлением в Российской Федерации понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, характерной особенностью местного самоуправления является то, что именно его органы находятся ближе других субъектов к населению, а значит лучше знают нужды и потребности последнего.

Органы местного самоуправления выступают одной из основ демократических систем управления обществом, позволяющей максимально приблизить аппарат управления к запросам населения, а также решать местные вопросы гораздо эффективнее по сравнению с централизованной системой управления ввиду этой приближенности. При проведении государственной политики они обеспечивают учет интересов малых сообществ, оптимально сочетают интересы и права человека с интересами регионов и государства в целом<sup>2</sup>. Кроме того, поскольку на местном уровне реализуется большинство социально-экономических прав человека, то на органы местного самоуправления возложена непосредственная задача по их обеспечению (право на образование – через муниципальные органы<sup>3</sup> и учреждения образования; право на охрану здоровья – через муниципальные

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Баринов Д.А., Миненко А.В. Становление и эволюция местного самоуправления в России. Взаимодействие органов местного самоуправления с правоохранительными органами (теоретико-правовой аспект): Монография. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2008. – 140 с. – С. 46.

<sup>3</sup> В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

органы и учреждения здравоохранения и т.д.)»<sup>1</sup>.

Следует обратить внимание еще на одну специфическую черту органов местного самоуправления как субъекта обеспечения прав и свобод человека по сравнению с государственными органами: первые в значительно меньшей степени обеспечены в кадровом отношении соответствующими специалистами, чем последние. Это заставляет муниципальные органы использовать альтернативные способы деятельности (например, привлекать спонсоров, благотворителей, опираться на общественность, больше заниматься информационно-разъяснительной деятельностью и пр.).

Целью создания и функционирования органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)». Это определяет еще одну характерную черту муниципальных органов, по сравнению с другими субъектами обеспечения прав и свобод человека. Она заключается в том, что органы местного самоуправления имеют другие способы и приемы деятельности, обусловленные необходимостью решения вопросов местного значения отдельно взятого муниципального образования (как то организация населения, например, через сельские сходы, на решение жизненно важных социально-экономических задач: ремонтов социально-экономических объектов, их строительство и др.). Кроме того, у органов местного самоуправления есть и значительно более мощные рычаги ведения социально-экономической политики, предоставленные Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», например установление тарифов ЖКХ, общественного транспорта и др.

Так, к вопросам местного значения поселения, муниципального района или городского округа, относятся, например:

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования;
- организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжение населения топливом;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация

<sup>1</sup> Баринов Д.А., Сытников Д.О. Органы местного самоуправления в механизме народовластия в Российской Федерации // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2007. № 1 (12). С. 41.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. №. 40. Ст. 3822.

строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;
- организация библиотечного обслуживания населения;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- организация мероприятий по охране окружающей среды;
- организация предоставления общедоступного бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам;
- организация оказания первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов и др.<sup>1</sup>.

Данный перечень вопросов местного значения не является исчерпывающим.

Однако, отчетливо видно, что вопросы сферы обеспечения прав и свобод человека присутствует в данных аспектах деятельности муниципальных органов. В первую очередь данная сфера проявляется в работе представительного и исполнительно-распорядительного органов местного самоуправления<sup>2</sup>. Их наличие в муниципальном образовании является обязательным<sup>3</sup>, и кроме того, осуществляя свои полномочия, они функционально призваны решать вопросы местного значения того или иного муниципального образования.

В любом государстве способность органов местного самоуправления эффективно выполнять свои задачи во многом зависит от того, как они организованы. Известно, что организация чего-либо имеет структурную и функциональную стороны. Применительно к механизму местного самоуправления это, прежде всего, означает создание соответствующей системы органов местного самоуправления, разработку структуры этих органов, установление компетенции каждого из них, подбор и расстановку

<sup>1</sup> См. подробно ст. ст.14, 15,16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2003. №. 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Так, как в соответствии с п.п. 1,2,3,4 ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган) то, на наш взгляд основные направления его деятельности как субъекта обеспечения прав и свобод личности не будут расходиться с деятельностью представительного и исполнительно-распорядительного органов местного самоуправления.

<sup>3</sup> Ч.2 ст.34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2003. №. 40. Ст. 3822.

кадров<sup>1</sup>.

Под структурой органов местного самоуправления фактически понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления; именно самих органов, а не их внутренних подразделений<sup>2</sup>.

Организационному проектированию структуры органов местного самоуправления посвящена 6 глава Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Исследование структуры органов местного самоуправления позволяет нам выявить еще ряд особенностей этих органов как субъекта обеспечения прав и свобод человека. Так, в структуре муниципальных органов отсутствуют какие-либо силовые структуры, имеющиеся, например, у государства; нет таких финансовых средств, как у государственных органов, т.е. в целом более ограниченные возможности по сравнению с другими субъектами обеспечения социально-экономических прав и свобод человека. Однако органам местного самоуправления легче, чем государственным органам заработать авторитет у населения, поскольку их лучше знают, они – на виду; а это, в свою очередь, отчасти компенсирует недостаток вышеуказанных возможностей.

Обладая характерной спецификой, отличающей их от других субъектов обеспечения прав и свобод человека, они, в конечном счете, преследуют единую цель – удовлетворение потребностей людей проживающих на территории соответствующего муниципального образования являясь при этом особым субъектом обеспечения прав и свобод человека.

### **Правовые аспекты недропользования России в Арктике**

Белянская Л.И., кандидат юридических наук, Московской университет  
МВД России

Сегодня Арктика привлекает многие страны богатыми запасами нефти и газа, другими ресурсами. Исследователи оценивают запасы нефти в Арктике (как на шельфе, так и на суше) в 90 млрд баррелей нефти и 50 трлн кубометров газа<sup>4</sup>. Климатические изменения и рост технического потенциала недропользования могут сделать Северный Ледовитый океан оживлённой промышленной зоной и транспортной магистралью между

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: 2008. – 672с. – С.228.

<sup>2</sup> Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 222.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. №. 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> См.: Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle Публикация USGS. - 2008.

Европой, Азией и Америкой. Сейчас за право контролировать существующие и будущие транспортные пути в Арктике развернулась борьба между Россией, Канадой, Данией, Норвегией, Исландией, США. Решение проблем урегулирования правового статуса недропользования и создание действующей системы правовых инструментов, обеспечивающих национальные интересы России и баланс интересов стран-экспортеров, импортеров и транзитеров топливно-энергетических ресурсов в Арктике отражено в Энергетической стратегии России на период до 2030 года<sup>1</sup> в рамках формируемой системы функционирования мировых энергетических рынков.

Интерес разных стран к этому региону растет, одновременно растут и опасности для российских национальных интересов. Эти опасности носят не только политико-экономический и силовой характер, но и юридический. Так, извне усиленно нагнетается миф о неправомерности российских прав на недропользование в Арктике. Под ложным предлогом несовершенства правовой базы навязывается идея передела сфер недропользования и владений в Арктике. Нашу страну удалось достаточно глубоко втянуть в политико-дипломатические дискуссии вокруг территориальной принадлежности северных морских пространств. Под этим предлогом страны НАТО добились одностороннего отказа России в пользу Норвегии от своей территории в 175 тысяч квадратных километров в Баренцевом море и в Северном Ледовитом океане<sup>2</sup>.

Чтобы окончательно подорвать присутствие России в северных широтах, в общественном мнении нагнетается миф о том, что якобы Конвенция ООН по морскому праву 1982<sup>3</sup> позволяет России претендовать всего лишь на 12 миль территориальных вод в Северном Ледовитом океане. Правовую неграмотность в сфере недропользования демонстрируют и всякого рода форумы полярников, экологов и географов. Растут расходы на доказывание, что подводный хребет Ломоносова – является продолжением российской континентальной платформы. Однако какими бы благими намерениями подобные мероприятия не сопровождались, они, в конечном счете, наносят непоправимый ущерб нашей стране, ставят под сомнение законность ее владений в Арктике, а также в Охотском море. Тем не менее, в марте 2014 года Комиссия ООН по континентальному шельфу официально признала анклав в Охотском море площадью 52 тысячи квадратных км частью российского шельфа, что является значимой победой России на международной арене.

---

<sup>1</sup> См.: Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.// <http://minenergo.gov.ru/aboutminenergo/energostrategy/>

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2011 г. № 57-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 15, ст. 2030.

<sup>3</sup> Бюллетень международных договоров, 1998, № 1, с. 3 – 168.

В этой связи хотелось бы напомнить правовые основы недропользования в этой зоне. Дело в том, что Конвенция ООН по морскому праву к вопросу о территориальных владениях России в Арктике и Охотском, да и во всех других морях никакого отношения не имеет. В статьях 74 и 311 Конвенции закреплено, что она не затрагивает никаких предыдущих договоренностей, включая вопросы разграничения и делимитации исключительной экономической зоны между государствами с противоположными или смежными побережьями. Конвенция была заключена в 1982 г. - гораздо позже того, как был определен статус континентального шельфа СССР в Охотском море.

В ноте российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые в заполярье, объявлялись включенными в территорию России. Была подтверждена российская принадлежность всех заливов, бухт, рейдов русского побережья Северного Ледовитого океана, а также ранее открытых островов, которые «вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья Империи... составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»<sup>1</sup>. 4 ноября 1924 г. СССР в ноте всем государствам подтвердил это положение. В 30-е годы XX в. сложилась обычная норма международного права деления северных полярных пространств на секторы по принципу тяготения их к побережьям прибрежных государств (Канада и Норвегия – в 1925 г., СССР – в 1926 г., Дания – в 1933 г.). Эта норма сложилась на основе длительного фактического разграничения прав и интересов соответствующих государств, признания за ними приоритета в исследовании и освоении соответствующих районов<sup>2</sup>.

Границы северных полярных владений СССР от Кольского полуострова через Северный полюс до Берингова пролива (около 9 млн. км<sup>2</sup>, из них 6,8 млн. км<sup>2</sup> – водное пространство) были определены постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.<sup>3</sup> Согласно ст. 1 и 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968 г. "О континентальном шельфе Союза ССР" внешняя граница участков континентального шельфа СССР в районах, примыкающих к побережью или к островам СССР определяется за конвенционным пределом глубины в 200 метров, «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов». Граница континентального шельфа СССР в тех случаях, когда он примыкает к шельфам других государств, определяется договорами СССР с этими государствами. При отсутствии таких договоров граница континентального шельфа СССР с государством, шельф которого является смежным, определяется по принципу равного отстояния<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Глебов И.Н. Международное право. Словарь. М., Дрофа, 2011. С. 56.

<sup>2</sup> Глебов И.Н. Международное право. Учебник для вузов МВД. М. 2002. С. 153.

<sup>3</sup> Собрание законодательства СССР, 1926, № 32, ст. 203.

<sup>4</sup> Свод законов СССР, 1990, т. 4, с. 549.

Согласно Декларации о государственном суверенитете<sup>1</sup>, Закону 1990 г., № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»<sup>2</sup>, а также ст. 4 Конституции Российской Федерации территория была определена в границах российской части СССР, включая и арктические и другие территории РСФСР.

В 2001 г. Россия единственная из пяти арктических стран обратилась с заявкой о делимитации границ своего континентального шельфа, пределы которого никем не оспаривались. С 2010 года проходят регулярные встречи представителей североευропейских государств: Норвегии, Финляндии, Дании, Швеции и Исландии, посвященные арктической безопасности. Фактически речь идет о создании дипломатического фона оспаривания прав России на северные владения.

Однако по состоянию на дату ратификации Россией Конвенции ООН по морскому праву в марте 1997 г. не имелось никаких споров о «советской части» шельфа в Арктике и в Охотском море. Поэтому любые требования о пересмотре Государственной границы России являются полностью юридически несостоятельными в силу международного права. В частности, согласно оговорке, которую Россия официально сделала Федеральным законом 1997, № 30-ФЗ о ратификации Конвенции ООН по морскому праву, о том, что наша страна не принимает никаких обязательных процедур, влекущих за собой обязательные решения при рассмотрении споров, связанных с делимитацией морских границ<sup>3</sup>.

Никаких юридических сомнений в отношении суверенных прав России в Арктике нет и быть не может. Сектор Арктики вместе со всем ее «советским шельфом» и недрами под ним – это суверенные владения нашей страны, такая же неприкосновенная часть территории России как все остальные – это общенародное достояние нашего многонационального народа. Все участки моря и суши, которые принадлежали СССР в границах России, не подлежат отторжению от нее ни под каким предлогом.

Именно поэтому необходимо укреплять государственное регулирование мореплавания в акватории российского сектора Арктики, и в частности, Северного морского пути в соответствии «Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года», утверждённой Президентом Российской Федерации 28 июля 2001 г., что послужит цели обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике.

Федеральным законом определено понятие «акватория Северного морского пути»<sup>4</sup>, установлен её статус, включая порядок выдачи разрешений на плавание судов в акватории Северного морского пути. В целях обеспечения безопасности мореплавания, а также предотвращения,

<sup>1</sup> Декларации СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 "О государственном суверенитете РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 22.

<sup>2</sup> Ведомости ВС РСФСР, 1990, № 22, ст. 260.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 9, ст. 1013.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути" // Собрание законодательства РФ, 2012, № 31, ст. 4321.



сокращения и контроля загрязнения морской среды законодательно определено содержание правил плавания в акватории Северного морского пути, устанавливается плата за ледокольную проводку судна, ледовую лоцманскую проводку судна в акватории Северного морского пути. Представляется, что этот порядок нужно распространять на весь российский сектор Арктики.

Исходя из того, что Россия не брала на себя никаких обязательств по ограничению своего суверенитета в Арктике, необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, особенно, в сфере регулирования отношений, связанных с плаванием судов в Арктике. В частности, необходимы соответствующие изменения в Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» и Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания».

Необходимы новые законы, которые позволят создать единую систему управления и современную инфраструктуру акватории, обеспечивающую безопасные условия плавания судов в арктических морях, включая навигационно-гидрографическое и гидрометеорологическое обеспечение, а также ледокольное и ледовое лоцманское сопровождение проектов по возведению нефтегазодобывающих платформ и объектов по исследованию и разработке континентального шельфа и морского дна Арктики.

Необходимо упорядочение системы законодательства в области арктического недропользования, принятие новых норм, направленных на разработку, обоснование и нормативное закрепление единых принципов для осуществления деятельности, связанной с добычей и освоением ресурсов в пределах всех территорий, находящихся под юрисдикцией России. К сожалению, действующее российское законодательство характеризуется значительными пробелами и противоречиями, что позволяет сделать вывод о том, что освоение природных богатств Арктики осуществляется в интересах отдельных ресурсодобывающих компаний, которые заинтересованы в получении сверхприбыли. Разработка новых норм должна вестись с учетом национальной безопасности, социально-экономических возможностей нашей страны, возможных экологических рисков и должна опираться на прочный фундамент конституционного законодательства и постоянно совершенствоваться. Право недропользования России в Арктическом регионе сегодня нуждается в особой защите на новом конституционном уровне, так как является важнейшим перспективным условием обеспечения социального благополучия, экономического развития и последовательного повышения благосостояния многонационального народа Российской Федерации.

**Правовые проблемы формирования  
экологического законодательства  
Российской Федерации**

*Анохин С. А., к.ю.н., Московский университет МВД России*

Проводимая в нашей стране на протяжении последнего времени правовая реформа затронула многие сферы правового регулирования: от социального обеспечения граждан Российской Федерации до материальных и процессуальных вопросов уголовной и административной ответственности. Однако изучение ее результатов в части развития экологического законодательства нередко интересует лишь узкий круг специалистов, несмотря на то, что экологическая безопасность затрагивает интересы существующего и будущих поколений жителей России.

В российском праве и доктрине отсутствует единый термин, обозначающий нормативную сферу регулирования отношений между окружающей средой, человеком и обществом. Используются термины и обороты «законодательство об охране окружающей среды», «природоохранительное законодательство», «природоохранное законодательство», «природоресурсное (природоресурсовое) законодательство», «законодательство водное, лесное, земельное, горное (о недрах)», «законодательство об охране природы», «экологизированное законодательство», «законодательство об охране окружающей природной среды», «экологическое законодательство». Все они возникали в разные периоды и, фактически являясь иногда синонимами или чаще смежными понятиями, отражают постепенное формирование новой отрасли законодательства - экологического, понятие которого укоренилось сегодня в правотворчестве и науке.

Разное содержание вкладывается в понятие «законодательство». Если одни понимают его как совокупность всех нормативных правовых актов, а не только законов<sup>1</sup>, то другие предлагают сузить его терминологическое значение, трактовать как систему взаимосвязанных законов, отмечая, что при включении в состав законодательства не только законодательных, но и иных нормативных правовых актов затрудняется переход к состоянию правового государства с учетом принципа верховенства закона<sup>2</sup>. Понимание экологического законодательства как совокупности всех нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по охране окружающей среды, использованию, сохранению, восстановлению природных ресурсов, означает включение в такую совокупность нормативных правовых актов властных и договорных, общего и специального действия.

---

<sup>1</sup> См.: Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации. Проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. - Екатеринбург, 1998. -С. 12.

<sup>2</sup> См.: Купан В.А. Законодательство Республики Адыгея. - Майкоп, 1998. - С. 46; Игнатъева И.А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России: проблемы законодательной техники // Журнал рос. права. - 2003. - № 5. - С. 15.

Законодательство в области охраны окружающей среды состоит из Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.<sup>1</sup>, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Нормативными считаются правовые акты, устанавливающие, изменяющие, отменяющие правовые нормы и рассчитанные на неоднократную реализацию. Следует отметить, что нормативные правовые акты могут быть созданы путем делегированного и санкционированного правотворчества.

Как правило, экологическое законодательство делится на природоохранное (совокупность правовых актов, содержащих нормы, регулирующие отношения по охране окружающей среды в целом) и природоресурсное (совокупность правовых актов, содержащих нормы, регулирующие режим использования и охраны природных объектов). Отмечается условность такой классификации, поскольку критерием выделения природоохранного законодательства является вид общественных отношений, природоресурсного - объект правового регулирования<sup>2</sup>. Возникают трудности в связи с включением в окружающую среду природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, что в конечном итоге ведет к «размыванию» предметов правового регулирования федеральных и региональных нормативных правовых актов об окружающей среде.

Для исследования законодательства субъектов Российской Федерации об окружающей среде требуется набор основных характеристик, параметров оценки такого законодательства, среди которых называются: охват правовым регулированием объектов (сфер) правовой защиты; качество правового регулирования; набор правовых средств (инструментов); уровень применяемой юридической техники; соответствие международному праву; потенциальная эффективность; экономичность реализации<sup>3</sup>.

Выявление экологически вредных видов деятельности, подлежащих правовому запрету на локальном уровне, затрудняется тем, что по существу, не может быть единых стандартов состояния окружающей среды. Часто такие запреты устанавливаются на основе субъективного мнения отдельных представителей местной власти. Официальными параметрами, определяющими степень природоёмкости хозяйства, служит система показателей, характеризующих уровень потребления природных ресурсов и уровень нарушенности экосистем в результате хозяйственной деятельности (на единицу конечной продукции). Информативными являются аналогичные показатели на душу населения, а также макрохарактеристики, выражающие

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 2. - Ст. 133.

<sup>2</sup> См.: Бринчук ММ. О понятийном аппарате экологического права // Гос. и право. - 1998. - № 9. - С. 28.

<sup>3</sup> См.: Современное экологическое право в России и за рубежом: Сб. научных трудов. - М., 2001. - С.

соотношение между потребностями в природных ресурсах и их наличием (запасами)<sup>1</sup>.

Обеспечить право российских граждан на благоприятную окружающую среду возможно только при наличии соответствующего состояния окружающей среды регионов (субъектов Российской Федерации). Благоприятное состояние региональной окружающей среды - желаемый итоговый показатель для всех субъектов РФ, обладающих различным природоресурсным потенциалом, поскольку важен суммарный результат. Правовые решения этих проблем возможны на федеральном и межрегиональном уровнях. Достаточность такого регулирования будет определяться не только учетом местных природно-климатических условий и особенностей, но и уровнем детализации федерального законодательства в указанной сфере.

Предлагается три подхода к определению экологических проблем как региональных: проблемы, возникающие в конкретном регионе, т. е. имеющие в своих истоках региональный (локальный) источник (группу источников); проблемы, испытываемые конкретным регионом (плод комбинированного действия факторов, причин и условий, часто разнопорядковых, разноуровневых, порой уникальных именно вследствие такого, а не иного сочетания природных условий и антропогенных воздействий); проблемы, отнесенные к региональным в соответствии с правовым уровнем их решения<sup>2</sup>.

Основным мотивом правовой активности субъектов Российской Федерации в экологической сфере является экономический интерес в эксплуатации природных ресурсов. Обеспечение права настоящего и будущего поколений на благоприятную окружающую среду, неистощенную, способную самовосстанавливаться, уходит на второй план. Правовое регулирование региональных экологических отношений в большей степени служит процессу извлечения прибыли, нежели охраны окружающей среды с учетом природоресурсного потенциала территорий. К сожалению, федеральная политика ориентирована на максимальное пополнение российского бюджета за счет налоговых и иных платежей от использования природных ресурсов. В специальном докладе Уполномоченного по правам человека в РФ отмечается, что «при переходе к рыночной экономике сиюминутные экономические интересы, жадность и недальновидность хозяйствующих субъектов, а также чиновников при использовании природных ресурсов возобладали над долгосрочными национальными интересами». Неэкономичное использование возобновляемых природных ресурсов и нерачительное, без расчета на длительную перспективу, использование невозобновляемых ресурсов

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 15. - Ст. 1572.

<sup>2</sup> См.: Боголюбов С.А., Кравченко С.Н. Региональные проблемы охраны окружающей среды // Гос. и право. - 1993. - № 4. - С. 69.

привело к социально несправедливому распределению прибыли, при котором объем средств, идущих на воспроизводство природных ресурсов, охрану среды обитания, оказался во много раз ниже необходимого<sup>1</sup>.

Надлежащая ориентация региональных законодателей возможна лишь при наличии высокого уровня экологической культуры. Не случайно Закон отмечает, что руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении экологически значимой деятельности, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Признается целесообразность в законодательном собрании каждого субъекта Российской Федерации провести слушания по проблемам экологии и прав человека, выработать конкретные меры по улучшению ситуации.

Задачи совершенствования экологического законодательства и его эффективной реализации требуют масштабного планирования его разработки, переосмысления накопленного опыта, учета постоянных и временных, традиционных и новых факторов, влияющих на его содержание, структуру, формы правотворчества.

#### **Эколого-правовое регулирование защиты окружающей среды посредством внедрения инновационных технологий**

Дементьева М.В.,  
аспирант кафедры физической и коллоидной химии  
факультета физико-математических и естественных наук  
Российского университета дружбы народов

Общемировой тенденцией, наиболее ярко выраженной в промышленно-развитых странах, стало ужесточение экологического законодательства, защищающее основы жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий жизни человека. Право на благоприятную окружающую среду является одним из основных в системе экологических прав граждан. Научно-техническая революция выставила барьеры для выживания человечества, как биологического вида. Право на благоприятную окружающую среду является одним из значимых в системе всех остальных прав. В Российском законодательстве проблема экологических прав человека и гражданина начала рассматривается как значимая и существенная совсем недавно. Стоит упомянуть, что в результате загрязнения среды обитания человека в России ежегодно погибают десятки тысяч человек, еще большего числа людей ухудшается здоровье. Окружающая среда может быть для человека как

---

<sup>1</sup> См.: Экология и нарушение прав человека. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. - М., 2002.-С. 58-59.

источником физических и моральных сил, энергии, так и причиной болезней.

Промышленность загрязняет уже немногим более ста лет и уничтожает существовавшую в полном равновесии окружающую среду на планете. За это время был достигнут такой уровень загрязнения планеты, что даже такая высокоинертная система как экосистема земли начала давать обратный ответ в виде непредсказуемых реакций, природных катаклизмов.

Осознание обществом необходимости юридического регулирования отношений, возникающих в сфере реализации естественного права человека на жизнь в благоприятной окружающей среде, привело к созданию ряда законодательных норм, закрепивших экологические права граждан РФ, их гарантии и способы защиты.

В настоящее время экологические права граждан многократно продублированы и развиты в текущем законодательстве. В Федеральном законе "Об охране окружающей среды" в ст. 3 главными принципами охраны окружающей среды провозглашаются соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. В ст. 11 п. 1 каждому гражданину предоставляется право на благоприятную окружающую среду, ст. 13 п. 1 органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица оказывают содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды и др. В экологической ситуации, в какой оказался весь мир, данное право дается не только гражданину, а человеку в целом, потому что в реализации права на благоприятную окружающую среду заинтересованно как все общество и государство, так и все международное сообщество. Основой для деятельности граждан по реализации собственного права на благоприятную окружающую среду является право на получение достоверной информации о ее состоянии. По Указу Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" право на информацию является одним из фундаментальных прав человека. Данный Указ был принят до принятия Конституции РФ 1993 г. и Закона РФ "Об информации, информатизации и защите информации", но он не противоречит им, поэтому и продолжает действовать<sup>1</sup>.

Экологические права человека и гражданина получили свое закрепление в статье 42 Конституции Российской Федерации 1993 года. В ней на высшем уровне конституционно-правовой регламентации установлены три самостоятельных и тесно взаимосвязанных между собой экологических права. Это право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о её состоянии, на возмещение ущерба,

---

<sup>1</sup> Шатаева С.В. «Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в РФ», 2003 г. С.98.

причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Впервые на отечественном уровне конституционно-правовой регламентации экологические права возведены на высший уровень конституционно-правового закрепления и обеспечения [2].

Мировое сообщество обратило внимание на охрану окружающей среды в XX веке. В 1991 году была подписана конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте - (Конвенция Эспо) - международное соглашение, инициированное Европейской экономической комиссией ООН, и подписанное в Эспо, Финляндия, в 1991 году, вступившее в силу в 1997 году. Согласно конвенции, процедура оценки воздействия на окружающую среду потенциально опасных проектов должна проводиться не только внутри государства, но и в сопредельных странах, которые могут быть затронуты воздействием этих объектов. Россия подписала Конвенцию 06.07.1991, но не ратифицировала. Тем не менее, Россия руководствуется положениями Конвенции и это закреплено, в частности, в действующем Положении Госкомэкологии «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

В 1997 году был принят Киотский протокол на третьей конференции сторон Рамочной Конвенции ООН по Изменению Климата, подписанной в 1992 году. Суть Протокола заключается в закреплении количественных обязательства стран с развитой экономикой и стран с переходной экономикой, включая Россию, по ограничению и снижению поступления парниковых газов в атмосферу. Протокол был подписан 84 странами. Россия подписала Протокол 11 марта 1999 г. Позиция России по вопросу ратификации Киотского протокола длительное время была неопределенной. Неоднократно проходили обсуждения данного вопроса в Правительстве и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, российские лидеры делали заявления о намерении России ратифицировать протокол, однако, никаких конкретных шагов в данном направлении не предпринималось. В марте 2004 г. президент РФ В. Путин поручил Российской академии наук и Минпромэнерго подготовить заключение о последствиях реализации киотских договоренностей для российской экономики. В итоге подготовленные доклады содержали противоположные выводы. РАН пришла к выводу, что Киотский протокол не имеет научного обоснования и необходимо провести серьезное дополнительное исследование, доказывающее отрицательные последствия потепления климата для России. По оценкам академиков, «для самой холодной страны мира» оно могло бы иметь ряд серьезных положительных эффектов - от снижения расходов на отопление и транспорт до «увеличения биомассы». В то же время вывод, к которому пришли в Минпромэнерго, был противоположным: согласно оценкам чиновников, вступление в силу Киотского протокола сможет привлечь инвестиции, которые могут быть направлены «на позитивные

структурные преобразования российской экономики и повышение энергетической эффективности.

В связи с выходом Указа Президента РФ № 752 от 30.09.2013 г. «О сокращении выбросов парниковых газов», который предусматривает сокращение выбросов до уровня, не превышающего 75 % от выбросов 1990 г., актуальным становится вопрос более широкого применения экономических механизмов сокращения технологических выбросов в России. В 2010 и 2011 г. Выбросы парниковых газов росли опережающими темпами и в ряде отраслей не только превысили уровень, установленный в Указе Президента, но и уровень выбросов в 1990 г. Это такие отрасли как нефтегазовая промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство, автомобильный транспорт, управление отходами.

Киотский протокол предусматривает возможность использования механизмов международного сотрудничества в области снижения выбросов парниковых газов, в том числе торговлю квотами на выбросы парниковых газов, осуществление совместных проектов, развитие инновационных технологий. По оценкам многих экспертов, полномасштабное применение механизмов Киотского протокола позволяет России стать крупнейшим продавцом квот на выбросы парниковых газов на мировом рынке и привлечь десятки миллиардов долларов в виде зарубежных и внутренних инвестиций в модернизацию отечественной промышленности, программы энергосбережения и повышения энергоэффективности производства.

На сегодняшний день экономика Российской Федерации является отсталой, не развитой, сырьевой, основанной на добыче и экспорте полезных ископаемых, преимущественно в страны Европейского союза и Китай. После распада Советского Союза и перестройки, когда произошел огромный обвал объемов промышленного производства, обанкротилось и перепрофилировалось большое количество крупных промышленных и наукоемких предприятий, российская экономика утратила промышленный потенциал и возможность базировать экономику на стабильном, перспективном промышленном производстве и современных научных достижениях, вместо конъюнктурной и экономически небезопасной сырьевой зависимости. И сегодня, для достижения экономического благосостояния и устойчивого развития, основанного на крупном промышленном производстве и актуальных научно - технических открытиях, необходимо проводить мероприятия по осуществлению ухода от сырьевой зависимости. При этом нужно не только улучшать качество технической оснащенности или производственной системы, которые будут сопоставимы с уровнем более развитых стран, но и применять качественно новые технологии, разработок и научных достижений, которые позволяют контролировать состояние окружающей среды, тем самым предотвращая загрязнение экосистемы в целом. То есть необходима повсеместная ставка на инновации в жизни экономики, целью которой станет создание потенциала развития.



Прогрессивная роль науки, инноваций и технологий в экономике развитых стран в XXI в. становится ведущей, так как экстенсивные факторы роста (увеличение численности занятых в производстве, масштабов добычи и освоения невозобновляемых ресурсов и энергоносителей, возможностей приращения новых площадей плодородных земель, запасов пресной воды и др.) в мировом масштабе приближаются к максимальному уровню использования.

В России до сих пор не разработана правовая база для инноваций. В 1998 году была начата подготовка Федерального закона «Об инновационной деятельности в Российской Федерации». Правительство, не говоря уже о бизнесе, в недостаточной степени контролирует деятельность государственных заказчиков, уделяет мало внимания практическому использованию результатов НИОКР, финансируемых из федерального бюджета, не обеспечивает широкого распространения и использования рыночных механизмов для поддержки и развития науки. Доля бюджетных средств в инновационных затратах предприятий в стране не превышает 5%<sup>1</sup>. Государство должно обеспечивать благоприятный инвестиционный климат с целью использования внутренних и иностранных инвестиций для качественных изменений в инновационной деятельности, способствовать реализации программ реструктуризации предприятий, технологической модернизации производства, иметь программу стимулирования инновационно - ориентированного предпринимательства, поощрять развитие венчурных компаний, разрабатывать, отслеживать и дополнять правовую базу и, что не мало важно, следить за ее исполнением. Только так можно добиться ускоренного продвижения инноваций в производство и заметно повысить их конкурентоспособность. Также в законодательстве содержится довольно ограниченный набор льгот для предприятий, осуществляющих инновационную деятельность, что отрицательно сказывается на масштабах и темпах научно-технического прогресса. В итоге при значительном научном потенциале инновационная деятельность характеризуется низкими показателями инновационной активности. Согласно данным исследования Центра экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации (ЦЭК), удельный вес предприятий, осуществляющих инновации, составил 32%.<sup>2</sup> Конкретно технологические инновации по данным Службы государственной статистики внедряют порядка 9,4% промышленных предприятий.

Отсутствуют налоговые и другие нагрузки или же наоборот льготы, которые бы стимулировали предприятия переходить от простого использования дешевого сырья и энергии, к созданию технически более сложного продукта, основанного на современных разработках и открытиях, т.е. принимая во внимание то, что экономика РФ по сути является

<sup>1</sup> Балдин К.В., Передеряев И.И., Голов Р.С. Инвестиции в инновации. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008. С.132.

<sup>2</sup> Сайт Аналитического центра при Правительстве РФ <http://ac.gov.ru/>

заложником большого количества дешевых природных ресурсов, государство пока никак на практике не занимается нормативным стимулированием инновационной деятельности в целом и внедрением производственных инноваций в частности.

В настоящее время проводится много исследований по разработке технологий, конвертирующих побочные продукты промышленных, химических и нефтехимических предприятий и возвращающих в хозяйственный оборот сотни тысяч тонн выбрасываемых в атмосферу побочных газовых продуктов. Применение инновационных технологий в промышленности поможет значительно снизить технологическое давление на окружающую среду. Научные разработки российских учёных позволят перерабатывать парниковые газы, технологически выбросы промышленных предприятий в синтетическое углеводородное сырьё (лёгкие олефины), которое будет в несколько раз дешевле, чем сырьё, добываемое крекингом нефти. Синтезы на базе оксидов углерода и водорода позволяют из простейших веществ получать ценнейшие органические соединения, например, такие, как газообразные этилен и пропилен. Технология основывается на исключительных свойствах наноразмерных частиц металлов, способных конвертировать технологические выбросы в углеводороды. Внедрение этой технологии переработки технологических выбросов на предприятия позволит избежать выплат экологических налогов, которые призваны компенсировать экономический ущерб, наносимый предприятиями природной среде в процессе своей деятельности, а также получать прибыль от производства лёгких олефинов, столь необходимых для химической промышленности.<sup>1</sup>

Таким образом, охрана окружающей природной среды в начале нового столетия, остается не только одной из самых актуальных научных проблем современности, но и актуальной практической задачей. Важным компонентом в решении этой задачи является обеспечение благоприятной среды обитания и деятельности человека и других живых организмов в окружающей природной среде. Необходимо активизировать усилия в области инновационной деятельности, в том числе по созданию и совершенствованию законодательства в сфере инноваций, что, безусловно, будет способствовать внедрению современных научных разработок в производство.

Таким образом, наиболее значимыми инструментами содействия инновациям должны стать меры по совершенствованию отраслевого регулирования и сокращению барьеров для распространения новых технологий, привлечению иностранных инвестиций, развитию технического регулирования, института стандартизации, разработке новых и пересмотру действующих стандартов, а также по поддержке импорта важнейших

---

<sup>1</sup> Деметьева М.В., Шешко Т.Ф., Серов Ю.М. «Синтез олефинов из CO и H<sub>2</sub> при атмосферном давлении на Fe и MnO<sub>2</sub>-содержащих наносистемах», «Теоретическая и экспериментальная химия», Т. 49, № 1, 2013 г. С.78.

современных технологий. Обеспечение эффективной реализации поставленных задач по переходу страны на инновационный путь развития требует формирования и развития механизмов многостороннего взаимодействия между органами государственной власти, бизнесом, научными и образовательными организациями, а также организациями гражданского общества. Таким образом, несмотря на то, что для достижения разветвленной системы правового обеспечения инновационной деятельности в России еще предстоит пройти большой путь, уже сегодня чрезвычайно актуальной становится проблема перехода от односторонних законодательных шагов к комплексному решению вопросов законодательного регулирования инновационного предпринимательства в экологической сфере. Такой подход к развитию правовой системы инновационной деятельности позволит обрести прочный юридический фундамент не только российским предприятиям, но и тем зарубежным компаниям и организациям, которые готовы сотрудничать с российскими предпринимателями, чтобы сохранить благоприятную окружающую среду.

**К вопросу о полномочиях должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации**

Григорьев И.Б.,  
ведущий эксперт Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России,  
кандидат юридических наук

Административное и административно-процессуальное законодательство, а также обеспечение правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «б» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации)<sup>2</sup>.

С учетом данных положений приняты Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 03.03.2014, № 9, ст. 851.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 03.03.2014, № 9, ст. 851.

государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», которые раскрывают полномочия субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию различных аспектов в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Вместе с тем, в настоящее время в правоприменительной деятельности сложилась практика неоднозначного толкования норм федерального законодательства при определении компетенции органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Полагаем, отчасти это связано с тем, что федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup> КоАП был дополнен новой статьей 1.3.1 «Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях», но при этом в законах субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, не получило своего отражения положение о том, что субъекты Российской Федерации организуют производство по делам об административных правонарушениях, поскольку при регламентации указанных вопросов практически во всех законах субъектов Российской Федерации содержатся отсылочные нормы к разделу IV КоАП. Вместе с тем, указанным Федеральным законом региональные законодатели также были наделены правом определять перечни должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Считаем, что реализация данного правомочия с учетом специфики организации органов исполнительной власти в отдельных субъектах Российской Федерации, а также отсутствие четкой позиции федерального законодателя с учетом последних изменений в организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе в связи с реформированием системы органов внутренних дел и принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>3</sup>, привела к возложению на федеральные органы исполнительной власти несвойственных функций.

В подтверждение указанной позиции отметим, что практически все субъекты Российской Федерации при становлении и развитии регионального законодательства об административных правонарушениях наделяли должностных лиц органов внутренних дел (полиции)

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 04.01.2010, № 1, ст. 1.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

При этом мониторинг исполнения законодательства субъектов Российской Федерации показал, что более двух третей административных правонарушений выявлено сотрудниками полиции. В этой связи в июне 2012 года в территориальные органы МВД России было разослано указание руководства Министерства, согласно которому министрам внутренних дел по республикам, начальникам главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации было предписано помимо внесения в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации предложений по корректировке соответствующих законодательных актов в части исключения полномочий должностных лиц органов внутренних дел, не соответствующих компетенции полиции, также при необходимости направлять обращения в органы прокуратуры для опротестования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об административной ответственности, противоречащих Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в порядке, определенном Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В ходе данной работы территориальными органами МВД России в органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлено 130 предложений о внесении соответствующих изменений в региональные нормативные правовые акты об административных правонарушениях, в том числе: в органы законодательной власти – 85, в органы исполнительной власти – 15, главам регионов – 11.

В соответствии с поручением Минюста России территориальными управлениями юстиции в 2012 году проведено 75 экспертиз законодательных актов субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Только Закон Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215 «Об административных правонарушениях» не содержит таких предписаний // Собрание законодательства Республики Адыгея, № 4, апрель, 2004. Практически во всех законах субъектов Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, обращения с животными, в сферах сельского хозяйства, благоустройства и т.д. были наделены сотрудники полиции. При этом не учитывалось (полагаем, что региональные законодатели просто не успели учесть), что полиция является частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (часть 1 статьи 4 Федерального закона «О полиции», статья 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»).

<sup>2</sup> МВД России были подготовлены рекомендации по корректировке положений отдельных региональных законов. В составленный на основе анализа законодательства субъектов Российской Федерации перечень рекомендуемых для исключения либо изменения норм об административных правонарушениях в общей сложности вошли 837 однородных составов правонарушений, содержащихся в большинстве региональных законодательных актах об административных правонарушениях. Кроме того, аналогичный перечень правонарушений был представлен в Министерство юстиции Российской Федерации для проведения согласно полномочиям Минюста России экспертиз нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия федеральным законам.

<sup>3</sup> На основании экспертных заключений внесены изменения в законы 8 субъектов Российской Федерации. В 26 случаях экспертные заключения о выявленных несоответствиях региональных законов Федеральному закону «О полиции» непосредственно направлены в органы государственной власти, а также прокурорам субъектов Российской Федерации. Остальные заключения представлены в территориальные органы МВД России для обоснования предложений о корректировке регионального законодательства.

В 7 субъектах Российской Федерации территориальные органы Минюста России вынесли экспертное заключение о соответствии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству.

По состоянию на 1 июля 2013 года предлагаемые МВД России изменения в полном объеме были внесены в законы 38 субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Кроме того, полномочия полиции дополнительно исключены по 49 составам правонарушений, инициативно предложенным территориальными органами МВД России.

Вместе с тем, в 18 субъектах Российской Федерации предложения МВД России учтены частично (исключены 126 составов правонарушений)<sup>2</sup>. Органами государственной власти 8 субъектов Российской Федерации<sup>3</sup> предложения МВД России о внесении изменений в региональные законы об административных правонарушениях (всего по 121 составу правонарушений) не поддержаны. Согласно информации территориальных органов МВД России по указанным субъектам Российской Федерации решения о нецелесообразности предлагаемых изменений регионального законодательства мотивированы невозможностью реализации мер административной ответственности без участия полиции, а также мнением региональных органов государственной власти о соответствии действующих норм обязанностям полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» одним из назначений полиции является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а предупреждение и пресечение административных правонарушений (пункт 2 части 1 статьи 2) и производство по делам об административных правонарушениях (пункт 5 части 1 статьи 2) являются основными направлениями ее деятельности.

В этой связи сотрудникам полиции предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных

---

<sup>1</sup> Республики Адыгея, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Кабардино-Балкарская, Чеченская республики, Забайкальский, Камчатский, Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Пензенская, Оренбургская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская области, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа). В перечисленных регионах исключены полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по 335 составам административных правонарушений.

<sup>2</sup> Республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Мордовия, Тыва, Хакасия, Алтайский, Краснодарский, Приморский края, Вологодская, Калининградская, Магаданская, Ростовская, Свердловская, Тюменская области, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ.

<sup>3</sup> г. Москва, Республика Марий-Эл, Удмуртская Республика, Хабаровский край, Астраханская, Самарская, Смоленская, Томская области

правонарушениях (пункт 8 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции»), состоящим из КоАП и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 1.1 КоАП).

Частью 2 статьи 3 Федерального закона «О полиции» определено, что полиция в своей деятельности наряду с федеральным законодательством руководствуется законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции.

Учитывая изложенное, отметим, что хотя Федеральный закон «О полиции» не исключает полномочий должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях должны быть внесены соответствующие изменения с учетом новой организационной структуры органов внутренних дел и ограничения указанных полномочий должностных лиц органов внутренних дел (полиции) исключительно правонарушениями в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

При этом, поскольку Конституция Российской Федерации предусматривает совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов по целому ряду направлений охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, полагаем, что деятельность полиции не может строиться вне положений законов, которые принимают субъекты Российской Федерации по этим вопросам<sup>1</sup>.

В этой связи также полагаем возможным утверждать, что право составлять сотрудниками органов внутренних дел (полиции) протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации в сфере общественного порядка и общественной безопасности, согласуется с положениями законодательства Российской Федерации в той мере, в какой оно позволяет полиции реализовывать предоставленные полномочия и соответствует основным направлениям ее деятельности.

Безусловно, законодательные инициативы в части приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с положениями Федерального закона «О полиции», исходят и от региональных органов законодательной (представительной) власти.

---

<sup>1</sup> Достаточно важным моментом, на наш взгляд, при обсуждении данного вопроса и выработке соответствующей правовой позиции является тот факт, что в настоящее время как на региональном, так и на муниципальном уровнях отсутствуют органы, осуществляющие охрану общественного порядка и, в этой связи, обладающие полномочиями по применению мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также по составлению административно-процессуальных документов в указанной сфере.

Вопросы наделения сотрудников органов внутренних дел (полиции) административно-юрисдикционными полномочиями по законам субъектов Российской Федерации в пореформенный период достаточно часто возникали в таких регионах Российской Федерации, как г. Москва, Московская, Волгоградская, Архангельская области, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия) и др. При этом органами государственной власти субъектов Российской Федерации (г. Москва, Волгоградская и Архангельская области) в порядке законодательной инициативы вносились в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов (№ 195212-6, № 381792-6, 393155-6 соответственно) о дополнении КоАП положением, предоставляющим должностным лицам органов внутренних дел (полиции), уполномоченным законами соответствующих субъектов Российской Федерации, право составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Указанные законопроекты были сняты с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по тем основаниям, что данный подход противоречит закрепленному в статьях 1.3 и 1.3.1 КоАП принципу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, который означает, что субъект Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Более того, достаточно интересной в рамках рассматриваемого вопроса является складывающаяся судебная практика. Согласно определениям Верховного Суда Российской Федерации соответствующие нормы, включенные в законодательные акты об административных правонарушениях г. Москвы (от 29 августа 2012 г. № 5-АПГ12-21), Самарской области (от 27 февраля 2013 г. № 46-АПГ13-2), г. Санкт-Петербурга (от 14 августа 2013 г. № 78-АПГ13-15) и Псковской области (от 13 ноября 2013 г. № 91-АПГ13-2), являются превышением полномочий субъектов Российской Федерации. Верховный Суд Российской Федерации полагает, что исходя из содержания предписаний части 2 статьи 22.1, части 6 статьи 22.2, статьи 28.3 КоАП законодатель субъекта Российской Федерации не может наделять должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренными законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочиями по охране общественного порядка обладает



только высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (и никто иной) определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, обеспечивающую реализацию возложенных на субъект Российской Федерации функций.

Вместе с тем, полагаем, что с учетом отсутствия системы органов правопорядка на региональном и муниципальном уровнях власти, исключение полиции из регионального правового поля будет способствовать неопределенности административно-юрисдикционной деятельности в области охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, осуществляемой не только в соответствии с КоАП, но и с законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, считаем, что федеральный законодатель, предоставляя сотрудникам полиции вышеуказанное право, не разграничивает его в зависимости от уровня закона, предусматривающего ответственность за совершение административного правонарушения.

В этой связи следует также отметить, что согласно пункту 8 части 1 статьи 15 и пункта 9 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией. Однако часть 3 статьи 83 данного Федерального закона закрепляет, что эти нормы вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Обращаем внимание, что за 10 лет такой закон не был принят.

Представляется, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не заложил основу для создания муниципальной милиции, а внес норму, которая сегодня не корреспондирует содержанию Федерального закона «О полиции», не может при наличии этого Закона быть реализована на практике в виду неустраняемых различий между предназначением федеральной полиции и теми несравнимо меньшими полномочиями, которыми можно будет наделить в рамках законодательства Российской Федерации предлагаемую муниципальную милицию.

В 1999 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 в десяти субъектах Российской Федерации по данной проблеме был проведен эксперимент. Однако, формирование на базе подразделений милиции силовой структуры,

подчиненной органам местного самоуправления в сложившейся общественно-политической и экономической обстановке было признано преждевременным.

Такой позиции, помимо МВД России, придерживались Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минюст России, Совет Безопасности Российской Федерации, а также главы администраций 65 субъектов Российской Федерации. К такому же выводу пришло и Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, проводившее в январе - марте 2000 года проверку выполнения соответствующего Указа.

Результаты эксперимента показали, что к выполнению функций по охране общественного порядка оказались не готовы ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования. Абсолютное большинство органов местного самоуправления не смогли обеспечить содержание подразделений муниципальной милиции на уровне расчетных нормативов.

В этой связи 27 марта 2000 года решением Президента Российской Федерации В.В. Путина эксперимент был прекращен, а подготовка проекта федерального закона «О муниципальных органах охраны общественного порядка» была признана нецелесообразной.

Таким образом в настоящее время как на региональном, так и на муниципальном уровнях отсутствуют органы, осуществляющие охрану общественного порядка и, в этой связи, обладающие полномочиями по применению мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также по составлению административно-процессуальных документов в указанной сфере. Поэтому исключение органов внутренних дел (полиции) из регионального правового поля будет способствовать неопределенности административно-юрисдикционной деятельности в области охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Вместе с тем, положениями статьи 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается, что исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств.

В целях реализации указанной нормы и разрешения неоднозначности в решении вопроса наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами соответствующих субъектов Российской Федерации, 26 февраля 2014 года

депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Н. Плигиным, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 461095-6 «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий в целях разрешения неоднозначности в решении вопроса наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами соответствующих субъектов Российской Федерации, дополнение части 6 статьи 28.3 КоАП предписанием, согласно которому должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации при условии передачи этих полномочий путем заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

В настоящее время механизм заключения указанных соглашений определен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»).

Полагаем, что возникающие в настоящее время в правоприменительной практике неоднозначные толкования норм федерального законодательства при определении компетенции органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, будут исключены при принятии указанного законопроекта.

**Законодательство Российской Федерации об охране здоровья  
граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий  
потребления табака: тенденции развития и трудности  
правоприменения**

Костина Ксения Алексеевна,  
помощник адвоката коллегии адвокатов  
Московской области «Линия защиты»,  
Григорьев Илья Борисович,  
ведущий эксперт  
Административно-правового управления  
Договорно-правового департамента МВД России,  
кандидат юридических наук

Статьей 12 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон), определены территории, помещения и объекты, где запрещено курения табака<sup>1</sup>.

С 1 июня 2013 года запрет на курение действует на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания образовательных услуг, услуг учреждениями культуры и учреждениями органов по делам молодежи, услуг в области физической культуры и спорта; на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных услуг; на воздушных судах, на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения (в том числе на судах при перевозках пассажиров по внутригородским и пригородным маршрутам), в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пятнадцать метров от входов в помещения железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, станций метрополитенов, а также на станциях метрополитенов, в помещениях железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, предназначенных для оказания услуг по перевозкам пассажиров; в помещениях социальных служб; в помещениях, занятых органами государственной власти, органами местного самоуправления; на рабочих местах и в рабочих зонах, организованных в помещениях; в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов; на детских площадках и в границах территорий, занятых пляжами; на автозаправочных станциях.

С 1 июня 2014 года названной статьей Федерального закона вводится запрет курения в поездах дальнего следования, на судах, находящихся в дальнем плавании, при оказании услуг по перевозкам пассажиров; в помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 25.02.2013, № 8, ст. 721.

гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания; в помещениях, предназначенных для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, помещениях рынков, в нестационарных торговых объектах; на пассажирских платформах, используемых исключительно для посадки в поезда, высадки из поездов пассажиров при их перевозках в пригородном сообщении.

При этом несмотря на наличие указанного запрета, а также позицию законодателя, отраженную в статье 1.3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП), согласно которой к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, позволявшей одновременно с установлением соответствующего запрета предусмотреть и нормы об ответственности за его нарушение, в законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях до определенного периода времени в этой части существовал правовой пробел, с целью устранения которого 13 февраля 2013 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 222563-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья населения от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – законопроект)<sup>2</sup>.

Отметим, что законопроект был подготовлен в целях установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных Федеральным законом, а предметом правового регулирования Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны здоровья населения от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

Тем не менее, законопроект предлагало наделять полномочиями по рассмотрению дел и, соответственно, составлению протоколов об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за курение табака на запрещенных федеральным законом отдельных территориях, в помещениях и объектах исключительно должностных лиц органов внутренних дел (полиции), что явно не соответствовало

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; № 30.

<sup>2</sup> Внесен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Н.Ф. Герасименко, С.В. Железняком и др., членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации М.Г. Кавджарадзе. Ответственный комитет - Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству, соисполнители - Комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, Комитет по охране здоровья, Комитет по вопросам семьи, женщин и детей.

предназначению полиции и нормам Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>1</sup>.

При подготовке проекта поправок Правительства Российской Федерации ко второму чтению МВД России неоднократно направляло свои предложения в Минздрав России (головной исполнитель от федеральных органов исполнительной власти по подготовке проекта официального отзыва Правительства Российской Федерации на законопроект) о том, что административная ответственность за курение табака на запрещенных территориях, в помещениях и объектах должна предусматриваться главой 6 КоАП, устанавливающей ответственность за правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологической благополучие населения и общественную нравственность, а также о том, что полномочиями по рассмотрению дел и составлению протоколов об административных правонарушениях в данной сфере должны быть наделены должностные лица Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Госпожнадзора, Ространснадзора, органы государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, а также – в отдельных случаях – должностные лица органов внутренних дел (полиции), для которых эти полномочия не являются основными. Кроме того, МВД России была также высказана позиция о том, что дела об административных правонарушениях устанавливающих ответственность за курение табака, допущенных несовершеннолетними или в отношении них, должны рассматриваться комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

15 ноября 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 21 октября 2013 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»<sup>2</sup>, который дополняет КоАП статьями, предусматривающими ответственность за нарушение требований, запретов и ограничений, установленных Федеральным законом.

Названным Федеральным законом КоАП дополнен статьями 6.23 «Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака», 6.24 «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах», 6.25 «Несоблюдение требований к знаку о запрете курения, к выделению и оснащению специальных мест для курения табака либо неисполнение обязанностей по контролю за соблюдением норм законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», 14.3.1 «Спонсорство табака, стимулирование продажи табака, табачной продукции или табачных изделий и (или) потребления табака, либо реклама табака, табачной

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 28.10.2013, № 43, ст. 5444.

продукции, табачных изделий или курительных принадлежностей», 14.53 «Несоблюдение ограничений и нарушение запретов в сфере торговли табачной продукцией и табачными изделиями», тем самым устанавливая административную ответственность соответственно граждан, должностных и юридических лиц за совершение данных правонарушений.

В частности, за нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов следует ответственность в виде административного штрафа до одной тысячи пятисот рублей. При этом нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках влечет наложение административного штрафа до трех тысяч рублей. За неисполнение юридическим лицом обязанностей по контролю за соблюдением названных требований на территориях и в помещениях, используемых для осуществления своей деятельности, установлено наказание в виде административного штрафа до девяноста тысяч рублей (часть 3 статьи 6.25 КоАП).

Следует учитывать, что законодателем также определены органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, посягающих на здоровье граждан в связи с потреблением табака. В их число входят: федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы; органы, осуществляющие: функции по контролю и надзору в сферах обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, транспорта, связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, защиты прав потребителей и потребительского рынка; государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям; государственный пожарный надзор.

Кроме того, должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, уполномочены составлять протоколы в указанной сфере.

Наряду с названными органами и должностными лицами юрисдикционные полномочия в рассматриваемой области предоставлены и органам внутренних дел (полиции) в случае совершения административных правонарушений в общественных местах.

Обратим внимание, что процесс принятия Федерального закона от 21 октября 2013 г. № 274-ФЗ в окончательной редакции<sup>1</sup> свидетельствует не

---

<sup>1</sup> В первую очередь, речь идет о компетенции должностных лиц органов, наделенных полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, посягающих на здоровье граждан в связи с потреблением табака.

только о необходимости при осуществлении правового регулирования в той или иной сфере общественной жизни руководствоваться принципами целесообразности, всесторонности, но и о необходимости непреклонного отстаивания позиций заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с требованиями Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260<sup>1</sup>. При этом следует учитывать, что ранее предложенный на стадии обсуждения законопроекта МВД России подход, по сути, не традиционный с точки зрения его реализации в рамках требований юридической техники, предлагавший наделение уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел (полиции) компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в случае совершения названных правонарушений в общественных местах, нашел свое отражение в части 1 статьи 23.3 КоАП, согласно которой «органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.24 (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах)».

Отметим, что понятие «общественное место» законодательством Российской Федерации не закреплено. Однако правоприменительная практика полиции и судебная практика свидетельствуют о том, что при определении критериев общественного места необходимо оперировать такими категориями как: пространство или территория (в том числе транспорт), выделенная для общественного пользования; места, открытые для свободного доступа неограниченного круга лиц; места предполагающие возможность нахождения в них неопределенного круга лиц.

Под публичными (общественными) понимаются улицы, площади, транспортные магистрали, транспорт общего пользования, аэропорты, вокзалы, пристани, парки, жилые микрорайоны, спортивно-зрелищные объекты и другие места общения (нахождения) людей, в которых удовлетворяются их различные жизненные потребности и которые свободны для доступа неопределенного круга лиц. Общественный порядок может быть нарушен и в непубличных местах, в частности в жилище, когда ущемляются права других граждан, в том числе и членов семьи (например, громкая музыка, крики в ночное время в квартире многоэтажного дома, семейно-бытовой конфликт и т.п.)<sup>2</sup>.

Полагаем, что дальнейшее развитие и совершенствование законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. С. 10.



табака должно проходить с учетом данных правоприменительной практики, которая только начинает формироваться.

При этом достаточно большое количество обращений граждан связано с нарушением запрета курения табака в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов (пункт 10 части 1 статьи 12 Федерального закона), а также наличием в подъезде окурков и следов тушения сигарет на стенах или на отдельных участках мусоропроводов.

Полагаем, что при реализации прав органа внутренних дел (полиции) в указанной сфере одновременно следует учитывать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах, а также имеющуюся компетенцию органов государственной власти по защите прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, в части организации и осуществления федеральными органами государственной власти государственного контроля в указанной сфере, компетенцию органов местного самоуправления в реализации мероприятий по охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака на территориях муниципальных образований (статьи 5, 6, 7 Федерального закона).

В этой связи считаем, что при пресечении и профилактике нарушений требований законодательства Российской Федерации о запрете курения табака в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов следует руководствоваться указанными выше положениями актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Особое значение, на наш взгляд, при разрешении конкретных ситуаций имеет наличие у заявляющих о соответствующих правонарушениях в подъезде жильцов заключенного в соответствии с требованиями статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий проживания, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, договора управления многоквартирным домом<sup>2</sup>.

Согласно части 2 указанной статьи по договору управления многоквартирным домом управляющая организация обязуется в течение согласованного срока за плату оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, в том числе осуществлять иную, направленную на достижение целей управления многоквартирным домом, деятельность.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 14; 2006, № 1, ст. 10; 2007, № 1, ст. 13, 21; № 43, ст. 5084; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 23, ст. 2776; № 48, ст. 5711; 2010, № 31, ст. 4206; 2011, № 23, ст. 3263; № 30, ст. 4590; № 50, ст. 7359; 2012, № 26, ст. 3446; № 27, ст. 3587; № 53, ст. 7596; 2013, № 14, ст. 1646.

<sup>2</sup> В городе Москве – договоры с Государственным унитарным предприятием г. Москвы Дирекцией Единого Заказчика по соответствующему району.

По нашему мнению, отдельные положения указанного договора позволяют уполномоченным лицам управляющей организации организовать размещение на информационных стендах соответствующих информационно-справочных материалов для жителей подъезда, подготовить ведомость ознакомления жителей с отдельными положениями Жилищного кодекса Российской Федерации, Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491<sup>1</sup>, Федерального закона, а также ознакомить под роспись с указанными положениями жителей подъезда, в том числе нарушающих требования законодательства Российской Федерации<sup>2</sup>.

Считаем, что проведение названных мероприятий будет способствовать прекращению и предупреждению противоправных действий, направленных на нарушения прав и законных интересов проживающих в подъездах многоквартирных домов граждан, соблюдению требований жилищного законодательства Российской Федерации, Федерального закона, а также, учитывая трудности правоприменения, создаст дополнительные основания для обращения (при необходимости) в уполномоченные органы государственной (муниципальной) власти для привлечения виновных лиц к ответственности.

#### **Современная система подготовки сотрудников МВД России в свете Европейского кодекса полицейской этики**

Хозикова Е.С.

Научный сотрудник отдела по исследованию стратегических проблем  
управления научного центра  
Академии управления МВД России, старший лейтенант полиции

Многие европейские страны, в особенности государства Восточной Европы, в настоящее время реформируют свои полицейские службы. Приверженность подобной цели провозгласила и Российская Федерация. Проводимая в настоящее время реформа должна обеспечить соответствие деятельности национальной полиции нормам демократического государства, международным стандартам в сфере прав человека. Особое место в ходе реформы уделяется реорганизации системы подготовки полицейских кадров.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 21.08.2006, № 34, ст. 3680.

<sup>2</sup> Полагаем, что указанные мероприятия не повлекут значительных временных и финансовых затрат. Более того, одним из сложных в настоящее время моментов является вопрос о доказательствах, способах фиксации совершаемых правонарушений, в связи с чем также достаточно актуальным является рассмотрение вопроса об использовании фото-(видео)фиксации фактов курения в подъездах многоквартирных жилых домов, что также требует применения целого комплекса организационных мер со стороны управляющей компании, безусловно, при согласовании и непосредственном участии самих жителей.

В процессе реализации мероприятий по реформированию органов внутренних дел Российской Федерации был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих систему подготовки полицейских кадров в Российской Федерации. В частности, приняты ФЗ РФ «О полиции»<sup>1</sup>, ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>, Приказ МВД России «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации»<sup>4</sup>, Приказ МВД России «О некоторых вопросах организации подготовки кадров для органов внутренних дел Российской Федерации»<sup>5</sup> и другие.

Принятые нормативные правовые акты разрабатывались в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, в частности, в соответствии с Уставом Совета Европы<sup>6</sup> и Европейским кодексом полицейской этики<sup>7</sup>.

Подготовка кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации осуществляется путем:

- 1) первоначальной подготовки;
- 2) обучения по образовательным программам:
  - а) среднего (полного) общего образования с начальной профессиональной подготовкой (суворовские военные училища МВД России);
  - б) среднего профессионального образования;
  - в) высшего профессионального образования;
  - г) послевузовского профессионального образования;
  - д) дополнительного профессионального образования;
- 3) профессиональной служебной и физической подготовки.

В соответствии с положениями Европейского кодекса полицейской этики, систему подготовки сотрудников полиции, которая должна быть основана на фундаментальных ценностях демократии, верховенстве закона и защите прав человека, следует разрабатывать в соответствии с целями

<sup>1</sup> О полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 03.02.2014 г. № 15-ФЗ // СЗ РФ. 2014. 10 февр. № 6. Ст. 566.

<sup>2</sup> Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 03.02.2014 г. № 11-ФЗ // СЗ РФ. 2014. 10 февр. № 6. Ст. 562.

<sup>3</sup> О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 25.11.2013 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2013. 2 дек. № 48. Ст. 6165.

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 03.07.2012 г. № 663 // Рос. газ. 2012. 31 авг. № 200.

<sup>5</sup> О некоторых вопросах организации подготовки кадров для органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 30.05.2013 г. № 318 // Документ опубликован не был.

<sup>6</sup> Устав Совета Европы, принят в Лондоне 05.05.1949 г. // СЗ РФ. 1997. 24 марта. № 12. Ст. 1390.

<sup>7</sup> Европейский кодекс полицейской этики, принят 19.09.2001 г. – СПб.: Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2003. 76 с.

деятельности полиции. При этом рекомендуется, чтобы за первоначальной общей подготовкой следовали регулярные периоды повышения квалификации, а при необходимости – специальное обучение руководящего состава.

Особое внимание при подготовке кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации уделяется огневой и физической подготовке личного состава. В частности, ФЗ РФ «О полиции» предусматривает, что сотрудник полиции обязан проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Европейский кодекс полицейской этики также предусматривает, что практический инструктаж относительно ситуации, требующей применения силы, и пределов ее применения, должен быть неотъемлемой частью профессиональной подготовки полицейских на всех уровнях. При этом сотрудники полиции должны, как правило, получать общую профессиональную подготовку, за которой при необходимости следует подготовка более специализированная. Подобная система позволяет подготавливать личный состав, знающий свои основополагающие функции и способный выполнять различные виды задач. Прохождение первоначальной подготовки общего типа не исключает для полицейских необходимости в более специализированной подготовке, связанной со специфическими задачами и должностными обязанностями. Дополнительная первоначальная подготовка регулируется курсами повышения квалификации.

Таким образом, подготовка сотрудников полиции в государствах-членах Совета Европы основана на общепризнанных принципах и нормах международного права, среди которых важное место занимает Европейский кодекс полицейской этики. Подготовка кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации осуществляется в соответствии с международными правовыми актами и общепризнанными принципами международного права.

### **Особенности правового регулирования особого режима в закрытом административно-территориальном образовании**

Бок Алексей Алексеевич,  
научный сотрудник Академия управления МВД России, кандидат  
экономических наук

В Российской Федерации безопасность во многом зависит от успешного функционирования предприятий и объектов Министерства

обороны и Федерального агентства по атомной энергии, важнейшие из которых находятся в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).

Экономические преобразования в стране в 1990-х годах оказали деструктивное влияние на оборонный комплекс страны. Непродуманность реформ привела к упадку объектов оборонно-промышленного комплекса России. Помимо этого возникла необходимость в детальном изучении особого статуса ЗАТО.

Согласно Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>1</sup>, таковым признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в установленном порядке в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Под особым режимом безопасного функционирования ЗАТО законодательство понимает:

1. Установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования.

2. Ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании.

3. Ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией.

4. Ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

5. Ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями.

6. Организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

---

<sup>1</sup> О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 03297-1 // СПС КонсультантПлюс.2014

Решение об обеспечении особого режима в отношении каждого ЗАТО принимается Правительством РФ. Ответственность за организацию и поддержание особого режима в ЗАТО возлагается на руководителя объекта. Органы местного самоуправления ЗАТО, в соответствии с законодательством, также принимают участие в обеспечении особого режима совместно с начальником объекта и представителем органа ФСБ, за исключением территории объекта.

Особый режим устанавливается государством в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, выполнения международных обязательств по нераспространению оружия массового поражения, обеспечения защиты сведений о ядерном оружии, других видах вооружений и военной техники, составляющих государственную тайну, пресечения террористических, диверсионных и иных противоправных действий, обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан, а также для защиты окружающей среды<sup>1</sup>.

Важнейшим элементом особого режима, влияющим на определение пределов ЗАТО, является установление контролируемых и запретных зон по границе и в пределах закрытого образования. Для ограничения доступа в ЗАТО создаются запретная и контролируемая зоны. Для обеспечения санкционированного доступа граждан и проезда транспорта через запретную и контролируемую зоны оборудуются контрольно-пропускные пункты, находящиеся под усиленной охраной воинских подразделений, сотрудников органов внутренних дел и других спецслужб.<sup>2</sup> Границы ЗАТО обозначаются хорошо видимыми знаками, надписями, оборудуются ограждениями и техническими средствами охраны, в т.ч. колючей проволокой.

Организация охраны запретной и контролируемой зон закрытого образования осуществляется специально созданной для этой цели комиссией, состоящей из представителей администрации объекта, органов внутренних дел, федеральной службы безопасности и местного самоуправления закрытого образования. Для охраны объекта используются специально назначенные начальником объекта воинские подразделения.

Рассмотрев основные характеристики особого режима в закрытых административно-территориальных образованиях, мы считаем, что его организация и поддержание на должном уровне, является способом обеспечения нормального функционирования предприятий и объектов, расположенных в ЗАТО. Это в свою очередь непосредственно отражается на уровне жизни населения ЗАТО и является гарантией сохранения его статуса.

---

<sup>1</sup> Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 г., № 655 // СПС КонсультантПлюс. 2014.

<sup>2</sup> Власов В. В ЗАТО мы делаем ракеты. // Хозяйство и право. 1996 г., № 2. С. 14.

## **Государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации**

Быкова Н.В.,  
к.ю.н., доцент, Московский налоговый институт

Россия – светское государство, имеющее богатое культурное наследие, в котором разные обладающие уникальными особенностями духовной культуры народы составляют единое российское общество. Многовековая история российского государства подтверждает, что многие серьезные испытания, выпавшие на долю русского народа, удалось преодолеть благодаря присущему нашим гражданам духовно-нравственному потенциалу, одним из основных источников которого являлась религиозная вера.

Российские граждане придерживаются разных убеждений в отношении религии. Значительная часть населения России на протяжении столетий исповедует традиционные религии, сыгравшие существенную историческую роль в формировании российской государственности. Думается, что именно благодаря объединяющей роли традиционных религий, традиционных религиозных организаций, в нашей стране сохранились уникальное единство и многообразие национальных культур населяющих ее народов.

За последнее время после распада СССР координальным образом изменился характер государственно-конфессиональных отношений в нашей стране. Они стали существенной частью отношений государства с формирующимся гражданским обществом. Религиозные объединения приобрели право и получили возможность широкого участия в общественной жизни. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2012 г. в нашей стране действует 25 226 зарегистрированных религиозных организаций, относящихся к 65 конфессиям<sup>1</sup>.

Верующие люди составляют существенную часть населения, религиозные организации обладают значительным авторитетом и принимают активное участие в решении социальных проблем. Государство, признавая равенство религиозных объединений перед законом, выбирает, в соответствии с законодательством Российской Федерации, формы и объемы сотрудничества с религиозными организациями, учитывая при этом численность граждан Российской Федерации, выражающих принадлежность или предпочтительное отношение к определенным религиозным организациям.

Учитывая российские исторические традиции и современные реалии, а также мировой опыт отношений между государством и религиозными объединениями, стремясь к эффективной защите прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> <http://minjust.ru/>

гражданина, сохранению и развитию духовно-нравственного потенциала российского общества, более полной реализации интересов российских граждан в духовной сфере, в Российской Федерации выделяются традиционные религиозные организации Российской Федерации и традиционные религиозные организации отдельных народов Российской Федерации. Отношения государства и указанных религиозных объединений являются общественно значимой сферой, которая во многом определяет состояние межконфессиональных и межнациональных отношений в стране в целом.

Отношения государства с религиозными объединениями направлены на решение следующих основных задач: обеспечение правовых гарантий свободы вероисповедания; обеспечение государством гарантий равенства прав и свобод граждан независимо от их отношения к религии, в том числе их религиозной принадлежности; создание эффективных правовых и организационных механизмов запрещения и пресечения деятельности религиозных объединений, наносящих ущерб или угрожающих здоровью, нравственности, правам и законным интересам граждан, основам конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства; правовое закрепление правового статуса традиционных религиозных организаций в Российской Федерации; обеспечение светского характера деятельности государственных и муниципальных учреждений образования в Российской Федерации; содействие сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) религиозного назначения народов Российской Федерации, формированию в обществе атмосферы уважения к культурным ценностям традиционных религиозных организаций; сотрудничество государства с традиционными религиозными организациями в решении задач духовно-нравственного, правового и патриотического воспитания детей и молодежи и иных общественно значимых проблем; оказание в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственной поддержки деятельности религиозных объединений в сфере благотворительности и социального обслуживания; содействие развитию деятельности религиозных организаций по сохранению традиционной духовной культуры, культурно-просветительской, благотворительной и иной общественно-полезной деятельности религиозных организаций, в том числе, через предоставление возможностей для участия традиционных религиозных организаций в реализации государственных программ в социальной сфере, сферах образования, просвещения и культуры, при условии неучастия государства в финансировании религиозной деятельности религиозных организаций<sup>1</sup>.

В настоящее время можно встретить немало примеров, когда указанные задачи государственно-конфессиональных отношений успешно решаются:

---

<sup>1</sup> <http://www.state-religion.ru/> Концепция государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации



1) Апробация комплексного учебного курса для общеобразовательных учреждений «Основы религиозных культур и светской этики». Во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 2 августа 2009 года № Пр-2009 и Правительства Российской Федерации от 11 августа 2009 года № ВП-П44-4632 был разработан и в настоящее время проходит апробацию комплексный учебный курс для общеобразовательных учреждений «Основы религиозных культур и светской этики», включающий основы православной культуры, основы исламской культуры, основы буддийской культуры, основы иудейской культуры, основы мировых религиозных культур, основы светской этики.

2) Введение института военного духовенства в Вооруженных Силах Российской Федерации. В январе 2010 года Министр обороны Российской Федерации утвердил положение по организации работы с верующими военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, которое устанавливает порядок взаимодействия органов военного управления и религиозных объединений в отношении реализации верующими военнослужащими прав на свободу совести и свободу вероисповедания в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными правовыми актами Российской Федерации. В соответствии с директивой Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации с 1 декабря 2009 года в штат воинских частей была введена должность помощника командира по работе с верующими военнослужащими, на которую назначаются священнослужители в качестве гражданского персонала. На первом этапе священнослужители появились в военных подразделениях за рубежом, в ходе второго этапа (с 1 января 2010 года) началось назначение священнослужителей во всех вооруженных силах.

3) Содействие органов исполнительной власти Российской Федерации организации паломничества российских мусульман и др.<sup>1</sup>

Отношения государства с религиозными объединениями характеризуются участием в них множества субъектов, обладающих возможностью самостоятельно и независимо определять свою социальную позицию. Свобода, которой обладают в рамках закона субъекты государственно-конфессиональных отношений, предопределяет то, что государство не может управлять этими отношениями в одностороннем порядке. Государство как субъект отношений с религиозными объединениями обладает возможностью реализовывать свою *вероисповедную политику*, оказывая тем самым существенное влияние на эти отношения в целом.

Под вероисповедной политикой государства понимается деятельность институтов государства, в которой объектом политического воздействия является религиозная составляющая общественной жизни.

---

<sup>1</sup> <http://www.minregion.ru/> Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации//Информационно-аналитический сборник.- Москва, 2010 г.

Применительно к современной Российской Федерации, являющейся светским государством, вероисповедная политика - часть политики государства в сфере свободы совести и вероисповедания, а именно: система действий государства, включающая комплекс организационно-практических мер по: обеспечению и защите свободы совести и свободы вероисповедания человека и гражданина; регулированию деятельности религиозных объединений; осуществлению сотрудничества с ними в решении социально и государственно значимых проблем; достижению межрелигиозного и межконфессионального мира<sup>1</sup>.

В настоящее время, ввиду отсутствия официально принятой доктрины или концепции государственной вероисповедной политики, ее цели, принципы и методы могут по-разному формулироваться различными исследователями или политическими деятелями в зависимости от их собственной мировоззренческой позиции.

Однозначно, что определяющей целью Российской Федерации в государственно-конфессиональных отношениях является создание условий, сочетающих обеспечение возможности наиболее полной реализации прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания с обеспечением консолидации и стабильности общества.

**Муниципальные корпорации в Индии  
как форма взаимодействия государственной и  
муниципальной власти**

*Ульянищев Павел Викторович  
к.ю.н., ст.преподаватель кафедры конституционного и  
муниципального права РУДН*

Муниципальная корпорация в Индии (или Маханагар Нигам) - это орган<sup>2</sup> местного самоуправления, управляющий городом с населением свыше 1 000 000 человек. Место и роль этого, по своей природе гражданского, института управления в сложной индийской системе самоуправления, помимо прочего, подразумевает взаимодействие непосредственно с государством (прежде всего со штатами). На сегодняшний день в Индии существует 188 Муниципальных корпораций, крупнейшие из которых расположены в Дели, Мумбаи, Калькутте, Бангалоре, Ченнае и т.д.

---

<sup>1</sup> Вероисповедная политика Российского государства / Отв. ред. М. О. Шахов. М., 2003. С. 9.

<sup>2</sup> В англоязычном варианте индийского закона используется термин «body», т.е. «орган», который здесь и приводится. Однако, как будет видно ниже, этот «орган» включает в себя и мэра, и представителей (т.е. депутатский корпус) и администрацию, что подразумевает наличие не органа, а нескольких органов, особенно при проведении аналогии с российским законодательством (ст.34 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Представляется, что в данном случае стоит иметь ввиду как лингвистическое различие в понимании похожих терминов, так и тот факт, что принцип «разделения властей» носит довольно условный характер на местном уровне.

Муниципальные корпорации формируются из избираемых районами города представителей, а также мэра и его заместителей, избираемых населением. Однако муниципальный комиссар (муниципальный уполномоченный) – глава администрации Муниципальной корпорации – назначается правительством штата (возглавляет исполнительный корпус корпорации, приводит в исполнение её решения и готовит её годовой бюджет).

В сферу ответственности Муниципальных корпораций входят прежде всего: дороги, общественный транспорт, водоснабжение, регистрация фактов рождения и смерти (делегированное правительством полномочие), санитария (утилизация отходов, канализация, дренаж, борьба с наводнениями) и общественная безопасность (противопожарная служба, скорая помощь, сады и обслуживание зданий).

Источниками дохода Муниципальных корпораций выступают налог на собственность, налог на увеселения (зрелища), дорожные сборы и плата за муниципальные услуги.

Хотя рассматриваемая институция является наследием Британского правления Индией, примеры местного гражданского управления прослеживаются еще в Хараппской цивилизации (существовавшей в 3300-1300 до н.э. в долине реки Инд), которую рассматривают как «городскую цивилизацию». Однако традиция создания именно Муниципальных корпораций относится к колониальному периоду: первая Муниципальная корпорация была создана в рамках Мадрасского президентства (административная единица в составе британских владений) в 1688г.; в 1835г. британским парламентом принимается общий Акт о Муниципальных Корпорациях, повлиявший и на Индию; в 1876 и 1888 гг. создаются корпорации в Калькутте и в Бомбее соответственно; а следы реформы Вице-Короля Индии (1880-1884) Лорда Рипона и по сей день можно обнаружить в системе индийского местного самоуправления.

Конституция 1950г. уже независимой Индии поначалу не рассматривала местное самоуправление в качестве некоего обязательного принципа или основы. В ст. 40 Конституции лишь говорилось, что «государство примет меры к организации сельских Панчаятов и к наделению их такими полномочиями и властью, которые могут оказаться необходимыми для того, чтобы они функционировали в качестве самоуправляющихся единиц»; а Седьмое приложение к Конституции отнесло «местное самоуправление» к компетенции штатов.

Потребность в конституционно закрепляемой модели городского управления все же постепенно становилась очевидной. В частности, законодательные органы штатов, основываясь на британских принципах городского управления, инициировали формирование Муниципальных корпораций (например: Акт о провинциальных муниципальных корпорациях Бомбея 1949г., Акт о муниципалитетах Гуджарата 1964г. и др.); а индийский парламент, исходя из того, что Дели является крупнейшей Территорией

Союза<sup>1</sup> (не штат, находится под прямым государственным управлением) и в его границах располагается столица, принял акт 1957г. «О Муниципальной Корпорации Дели».

Рост численности городского населения Индии с 62 миллионов человек в 1951г. до 285 миллионов в начале XXI века, а также увеличение количества городов с 2600 до более 5000 примерно за тот же период, лишь подтвердили необходимость в более подробном правовом регулировании вопросов городского самоуправления.

В целях закрепления общих, а не различающихся от штата к штату, основ деятельности городских органов, унификации их функционирования как эффективных, демократических, самоуправляющихся единиц, парламент Индии внес изменение в Конституцию (Конституционный акт о 74й поправке 1992г.) и предоставил муниципалитетам уже конституционный статус.

Этой поправкой в Конституцию были добавлены «Часть IX А» и «Двенадцатое приложение», согласно которым муниципалитеты могут быть трёх типов:

- 1) Нагар (или городские) Панчаяты – предусмотрено для трансформирующихся областей, из сельских в городские;
- 2) Муниципальные советы – для небольших городов;
- 3) Муниципальные корпорации – для мегаполисов (или маханагар на хинди)

Кроме того, это означало, что Конституция теперь закрепила четкие правила по таким вопросам, как: структура муниципалитетов; формирование и состав комитетов районов, окружных комитетов и комитетов развития мегаполисов; квоты представительства каст, племен и женщин; выборы и роспуск муниципалитетов, а также их власть, пределы и сроки полномочия; создание Финансовой комиссии штата (для проверки финансового состояния муниципалитетов и формулирования соответствующих рекомендаций губернатору).

Также внесенные изменения позволили конституционно гарантировать муниципалитетам точно определенные сферы деятельности – городское планирование, дороги и мосты, общественное здравоохранение, защита окружающей среды и т.д. (перечень из 18 пунктов дан в Двенадцатом приложении).

В итоге все индийские штаты (кроме 4-х северо-восточных) приняли соответствующие специальные законы, учреждающие муниципальные органы, т.к. Конституция относит местное самоуправление к компетенции штатов. С этого момента правительства штатов не могут распространять свои полномочия на местный уровень или контролировать деятельность местных органов – до принятия поправки такая возможность существовала, в том числе и в отношении муниципалитетов, сформированных еще до

---

<sup>1</sup> «Союз штатов» - одно из официальных наименований республики согласно ст.1 Конституции 1950г., наравне с наименованиями «Индия» и «Бхарат».

1992г. Впрочем, правительство штата уполномочено теперь распределять бюджетные средства, выделяемые Муниципальной корпорации, согласно рекомендациям Финансовой комиссии штата.

Кроме того, с принятием поправки, представительство в муниципалитетах стало более соответствовать демократическим принципам, так как были предоставлены возможности для различных социальных групп населения. 74-я Поправка предоставила возможность как децентрализации, так и деконцентрации власти, так как не только даёт право местным сообществам самостоятельно заниматься управлением публичными делами, но и позволяет более слабым частям общества (которые в Индии присутствуют в великом множестве и разнообразии) участвовать в местном планировании, развитии территории их проживания и реализации своих прав.

Наиболее показательным, в контексте взаимодействия муниципалитета и государства, примером Муниципальной корпорации может служить Дели. До 2012 года этот орган самоуправления распространял свою власть на 8 (из 9) округов мегаполиса. Это был один из самых густонаселенных муниципалитетов мира (около 11 млн. жителей), причем включавший в себя управление и городских и сельских районов, и поселков для переселенцев, трущоб и даже нелегальных поселков.

Муниципальная корпорация Дели образовалась в 1958 году согласно парламентскому акту, принятому за год до этого. Прямые выборы в Муниципальной корпорации Дели проходили каждые пять лет.

Данная корпорация должна состоять из советников, избираемых прямым голосованием районов, на которые Дели разделяется с единоличным представительством в избирательных целях так, чтобы население каждого района было представлено по возможности равномерно. Количество и размер каждого из районов Дели определяется правительством Индии. Общее же количество советников должно составлять восемьдесят человек, при условии, что двенадцать из них будут представителями каст.

Помимо этого, в состав Муниципальной корпорации Дели должны входить:

- десять человек, достигших 25-летнего возраста, обладающие специальными знаниями или опытом работы в местных органах власти, назначаемые администратором (управляющим) Национальным столичным округом Дели – они не обладают правом голоса на собраниях Корпорации;

- члены Народной палаты («нижняя» палата парламента Индии), представляющие избирательные округа, которые затрагивают частично или полностью территорию Корпорации, и члены Совета штатов («верхняя» палата парламента), зарегистрированных в качестве выборщиков в границах территории Корпорации – численность изменчива;

- «по возможности»<sup>1</sup> одна пятая членов Законодательного собрания Национального столичного округа Дели, представляющих избирательные округа, которые затрагивают частично или полностью территорию Корпорации, ежегодно назначаемых Спикером этой Легислатуры;

- председатели комитетов Корпорации, если таковые создаются.

К сегодняшнему дню Муниципальная корпорация Дели преобразована в три меньших Муниципальных корпорации (очевидно в связи с перенаселением) - Муниципальная корпорация Северного Дели (прежде районы центрального, северного и северо-западного Дели), Муниципальная корпорация Южного Дели (прежде районы южного, западного и юго-западного Дели) и Муниципальная корпорация Восточного Дели (прежде районы восточного и северо-восточного Дели).

Хотя эти три корпорации уже существуют и функционируют и требования к ним в целом аналогичны тем, что кратко описаны выше применительно к бывшей единой Корпорации, законодательство по ним находится в стадии становления и развития.

В индийском законодательстве мы не найдем такого однозначного разделения публичного управления на государственный сегмент и местный, как мы видим в ст. 12 Конституции России, утверждающей, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Такая однозначность в реальной жизни и невозможна, особенно в области местного самоуправления, во многом зависимых от государственных структур, и прежде всего региональных. На примере Муниципальных корпораций в Индии мы можем обнаружить попытку применения принципов координации, взаимодействия, прежде всего через совместное формирование муниципальных органов, где будут представлены интересы как местного населения, так и штатов (или Территорий Союза, как в случае с Национальным столичным округом Дели).

### **Особенности правового статуса российских граждан, имеющих двойное гражданство**

Медведникова Е.С.,  
к.ю.н., преподаватель кафедры конституционного и муниципального  
права  
Московского университета МВД России

Сегодня, на фоне всеобщей глобализации, в мировом сообществе тема двойного гражданства является очень актуальной. Каждое государство по своему решает вопрос допущения в своем внутреннем законодательстве данного правового явления. Стоит отметить, что многие страны негативно относятся к институту двойного гражданства. Связано это с тем, что существуют большие сложности с определением, закреплением и

<sup>1</sup> Своеобразный индийский подход к точности формулировок в законодательстве: «as nearly as possible one-fifth of...», «so far as practicable» и т.д.

обеспечением статуса «бипатрида» - лица, имеющего двойное гражданство.

В международном праве и российском законодательстве понятие «двойное гражданство» означает наличие у лица одновременно гражданства (подданства) двух или более государств. Источником возникновения факта двойного гражданства является внутреннее законодательство каждого из этих государств. В международной практике государства, не исключаящие в своем законодательстве двойного гражданства, в правоотношениях с «двойными гражданами» исходят, как правило, только из наличия у этих граждан «своего» гражданства.

Позиция Российской Федерации в отношении двойного гражданства определяется статьей 62 Конституции РФ, на основании которой гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Также, нормы, посвященные двойному гражданству, содержит Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года. Действовавший ранее российский Закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 года, закреплял положение о том, что за гражданином Российской Федерации «не признается принадлежность к гражданству другого государства» (статья 3, часть 1). Действующий Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года (статья 6, часть 1) определяет, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается «только как гражданин Российской Федерации». Оба закона содержат оговорки в отношении случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации. Новеллой в Федеральном законе от 31 мая 2002 года является оговорка в отношении случаев, предусмотренных федеральным законом.

Таким образом, в соответствии действующим законодательством, Российская Федерация признает двойное гражданство только с теми государствами, которые подписали с Россией договоры об урегулировании вопросов двойного гражданства. Во всех остальных случаях лицо считается только гражданином России.

На сегодняшний день существует два таких международных договора – Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 года)<sup>1</sup>, а также Соглашение между Российской Федерацией и

---

<sup>1</sup> Договор ратифицирован Федеральным законом от 15 декабря 1996 года № 152-ФЗ «О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства».

Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашхабад, 23 декабря 1993 года)<sup>1</sup>. 10 апреля 2003 года Российской Федерацией и Туркменистаном был подписан Протокол о прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, однако данное Соглашение продолжает действовать, поскольку этот протокол до сих пор не вступил в силу. 22 апреля 2003 года Президент Туркменистана Сапармурад Ниязов подписал указ «Об урегулировании вопросов прекращения действия двойного гражданства между Туркменистаном и Российской Федерацией», на основании которого проживающие в республике граждане Туркменистана, имеющие также российское гражданство, в течение двух месяцев должны были выбрать, гражданами какого из двух государств они являются. Следует отметить, что принятый указ никак не повлиял на действие Международного Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном, так как находится в другом юридическом поле.

Случаи приобретения российскими гражданами иностранного гражданства вне рамок вышеуказанных международных договоров не являются наказуемым деянием, однако, как уже отмечалось выше, полученное таким образом гражданство, так же как и соответствующие иностранные документы, не признаются российским законодательством и не действуют на территории России.

Кроме того, правовой статус российского гражданина, обладающего также гражданством иностранного государства, характеризуется рядом ограничений в сравнении со статусом гражданина только Российской Федерации.

Так, граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства не имеют права быть избранными в соответствии с положениями Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 4, пункт 3.1). Следует отметить, что Закон наделяет указанных граждан правом быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Но он же наделяет правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации, и постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального

---

<sup>1</sup> Договор ратифицирован Федеральным законом от 25 ноября 1994 года № 41-ФЗ «О ратификации соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства».



образования иностранных граждан, на основании международных договоров Российской Федерации (пункт 10 указанной статьи). Анализ данной нормы позволяет сделать вывод, что правом избираться в органы местного самоуправления граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, наделены наравне с наделением пассивным избирательным правом в обозначенной сфере иностранных граждан.

Также, граждане Российской Федерации, обладающие иностранным гражданством, в соответствии с российским законодательством не вправе занимать ряд государственных должностей и должностей государственной службы.

Так, например, в соответствии с пунктом 5.1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Членом Совета Федерации, равно как и депутатом Государственной Думы, также не может быть гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Об этом гласит часть 3 статьи 1 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Приобретение же гражданства иностранного государства в период осуществления членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы своих полномочий является основанием для их досрочного прекращения (часть 1 статьи 4, пункт «г», указанного Закона).

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года (статьи 7 и 9) Председатель Правительства Российской Федерации, его Заместители и федеральные министры назначаются из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

А на основании Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого

государства, а также наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации (часть 1 статьи 16, пункты 6 и 7).

Сотрудник полиции не может находиться на службе в полиции в случае приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства, о чем гласит пункт 8 части 1 статьи 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О Полиции».

Аналогичные требования, предъявляющиеся к гражданам Российской Федерации, принимаемым на службу в Следственный комитет Российской Федерации. В соответствии с пунктом 7 части 4 статьи 16 Федерального закона № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 года гражданин не может быть принят на службу в Следственный комитет, если он имеет гражданство другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. А приобретение гражданства другого государства действующим сотрудником Следственного комитета Российской Федерации влечет за собой его увольнение (часть 2 статьи 30, пункт 2 указанного Закона).

Не обходит стороной регулирование особенностей правового положения исследуемой нами категории граждан и Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне». В статье 21 указанный закон определяет, что допуск к государственной тайне лиц, имеющих двойное гражданство, осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Каким образом должен осуществляться их допуск, Правительством Российской Федерации сформулировано в Положении о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне, утвержденном в Постановлении № 1003 от 22 августа 1998 года.

В Положении говорится, что лица, имеющие двойное гражданство, полученное в соответствии с законом, допускаются к государственной тайне в порядке, определенном для должностях лиц и граждан российской Федерации. Указанные лица допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, с грифом «секретно» только после проверочных мероприятий органами федеральной службы безопасности.

Таким образом, допуск лиц к государственной тайне лиц, имеющих двойное гражданство, возможен. Однако осуществляется он в порядке, предусмотренном для граждан Российской Федерации, только после проведения проверочных мероприятий и только к государственной тайне с грифом «секретно»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Законом РФ «О государственной тайне» устанавливаются три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». В соответствии со степенями секретности сведений, составляющих государственную тайну, устанавливаются следующие формы допуска граждан к этим сведениям: «ОВ» – 1-я форма, «СС» – 2-я форма, «С» – 3-я форма.

Следует также отметить, что в указанных нормативных правовых актах, регламентирующих допуск к государственной тайне, в отношении исследуемой нами категории используется формулировка «лица, имеющие двойное гражданство». Тогда как в рассмотренных нами выше в этой статье законах, регламентирующий доступ к государственной службе, занятию ряда государственных должностей, а так же права избирать и быть избранными в Российской Федерации применяются формулировки: «граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства», «гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства» и т.д.

Таким образом, в Законе РФ «О государственной тайне» речь идет именно о гражданах Российской Федерации, которые имеют «двойное» гражданство, признанное на территории нашей страны. А как нами уже было выше отмечено, Российская Федерация признает двойное гражданство только с теми государствами, которые подписали с ней договоры об урегулировании вопросов двойного гражданства. Во всех остальных случаях наличия у нашего гражданина двух или более гражданств, такое лицо считается только гражданином России.

Проанализировав законодательные формулировки можно сделать следующий вывод: нормы, использующие термин «гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства», который шире по своему содержанию, адресованы как лицам с двойным гражданством, признанным Российской Федерации, так и лицам, фактически обладающим двумя или более гражданствами, но признаваемыми Россией только как собственные граждане.

Таким образом, можно констатировать, что допуск последних к государственной тайне, в отличие к доступа к государственной службе, отдельным образом не урегулирован. Однако, Закон РФ «О государственной тайне» в статье 22 среди оснований для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне называет постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное жительство в другие государства. Наличие у лица двух или более гражданств часто сопряжено с перечисленными в законе явлениями.

Сложившаяся на сегодняшний день в нашем государстве практика показала, что наличие у лица более чем одного, российского, гражданства не раз становилось препятствием для замещения им должности, сопряженной с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну.

Следует отметить, что политика Российской Федерации в отношении граждан, имеющих двойное гражданство не идет в разрез с существующей в этой области законодательной практикой других государств, членом мирового сообщества. Это связано с тем, что государства ожидают от своего гражданина исключительной лояльности. Обладая двойным (или множественным) гражданством, лицо вынуждено проявлять лояльность в отношении двух (или более) государств. В данном контексте речи об исключительной лояльности быть не может.

### **Современные проблемы реализации гражданами России права на проведение публичных мероприятий**

*Чаганова Галина Викторовна,  
преподаватель Московского университета им. С.Ю.Витте*

Конституционно-правовой механизм реализации свободы собраний представляет собой: а) систему конституционно-правовых норм и норм других отраслей права; б) деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению и защите права граждан на проведение публичных мероприятий; в) правовое положение субъектов указанных правоотношений; г) разнообразные политико-правовые, социально-экономические и социально-психологические факторы; д) формы и методы, способы, условия и средства осуществления правовых норм в исследуемой сфере отношений в соответствии с установленными процедурами и принципами. Основой в данном конституционно-правовом механизме является непосредственное пользование исследуемым правом, то есть процесс его реализации.

Любое публичное мероприятие, независимо от целей должно быть мирным, то есть не носить насильственного или подстрекательского характера. Понятие насильственности предусматривает активное физическое воздействие со стороны правонарушителя, направленное на других лиц или предметы. При этом указанное воздействие должно быть агрессивным и значительным, чтобы можно было лишить правонарушителя защиты со стороны закона.

В качестве форм проведения публичных мероприятий существуют не только предусмотренные законодательством собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование, но и забастовочное пикетирование, индивидуальные и коллективные голодовки, публичные самоубийства, совершаемые людьми с целью выражения своего мнения по различным вопросам общественной жизни. Обосновывается вывод о том, что забастовочное пикетирование, публичные голодовки и самоубийства как формы выражения индивидуального или коллективного мнения не могут быть отнесены к мирным публичным мероприятиям, то есть к сфере действия

законодательства России о публичных мероприятиях. Назрел вопрос о законодательном регулировании таких общественных отношений, которые, возникая во время проведения публичных мероприятий (индивидуальных или массовых), наносят вред жизни и здоровью лиц, непосредственно принимающих в подобных мероприятиях активное участие. Помимо того, голодовки и публичные самоубийства имеют широкий общественный резонанс, что может пагубно повлиять на моральное здоровье отдельной части населения. Сегодня надлежит разработать целый ряд мер по предупреждению и пресечению подобных акций. Эти меры должны носить системный, а не разовый характер и должны быть направлены прежде всего на улучшение материального, социального, морального состояния людей.

В жизни существует множество негативных условий, которые тормозят развитие института свободы собраний. Как показывает практика, в обществе присутствуют настроения правового нигилизма, сформировавшегося на почве беззаконий прошлых лет, упал престиж правоохранительных органов, трудно преодолевается пренебрежительное отношение к правам и свободам человека. Гражданин и государство по-прежнему не являются равноправными участниками социального общения.

Общие гарантии не могут непосредственно обеспечить реализацию права на проведение публичных мероприятий. Возникает необходимость в юридических гарантиях, которые являются выражением социальной ответственности государства, обязанности его органов и должностных лиц создавать все условия для реализации свободы собраний.

Субъектами правоотношений, возникающих при реализации права на проведение публичных мероприятий являются физические и (или) юридические лица, непосредственно или опосредованно (путем принятия властных решений) принимающие участие в организации и проведении публичного мероприятия, наделенные в связи с этим, правами и несущие обязанности. При этом под физическими лицами следует понимать не только граждан России, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Место органов внутренних дел в обеспечении и защите свободы собраний обусловлено установленной законодательством компетенцией, которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций, а также объемом конкретных обязанностей и прав. В деятельности органов внутренних дел, связанной с реализацией конституционного права граждан на проведение публичных мероприятий, можно выделить два направления: непосредственная охрана общественного порядка и обеспечение безопасности людей при проведении публичных мероприятий; взаимодействие не только с другими государственными органами или органами местного самоуправления и их должностными лицами, но и с общественными формированиями и гражданами в целях более эффективной реализации свободы собраний. Указанная деятельность может

осуществляться в правоприменительной, нормотворческой, организационной и правоохранительной формах.

Анализ форм и методов работы органов внутренних дел по реализации гражданами России свободы собраний позволяет сделать вывод о необходимости оптимизировать их деятельность в этой сфере правоотношений, а также разработать предложения по реорганизации существующих служб или созданию новых подразделений (например, муниципальных органов охраны правопорядка).

### **Некоторые аспекты развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации**

*Чешивили М.В.,*

*к.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России,*

С 2009 г. в полном объеме вступили в силу положения Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который поэтапно вводился в действие в различных субъектах Российской Федерации. Данное обстоятельство позволяет подвести некоторые предварительные итоги и предопределяет необходимость осуществления комплексного мониторинга хода реализации требований, анализа проводимых в субъектах Российской Федерации преобразований и выявления, как примеров лучшей практики, так и проблем, требующих дальнейшего разрешения.

Реформа местного самоуправления охватила все без исключения субъекты Федерации. Осуществляя преобразования, они проявляют инициативу, ищут свой путь реализации права граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления, создание эффективной системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ становление современной системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации должно осуществляться с учетом исторических и иных местных традиций, что обусловило вариативность как в системе правового регулирования, так и в системе организации местного самоуправления в отдельных регионах России. Кроме того, субъекты Российской Федерации отличаются по численному составу населения, своему территориальному составу, экономическому потенциалу, готовности органов местного самоуправления к выполнению всего предусмотренного

---

<sup>1</sup> См.: Умнова И.А., Побережная И.А., Титова Т.П. Основные тенденции развития современного местного самоуправления в Российской Федерации/ Государственная власть и местное самоуправление. – М., 2013. С.72.

Федеральным законом № 131-ФЗ объема полномочий и сложившейся практики наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Как отмечают специалисты, проводимая в России муниципальная реформа непосредственно затрагивает интересы каждого гражданина, так как именно с местным самоуправлением связано решение большинства повседневных проблем людей. Реформа местного самоуправления, как и реформа федеративных отношений, проводится в соответствии с государственной концепцией разграничения полномочий всех уровней власти и повышения эффективности осуществления полномочий, в том числе, органами местной власти<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем не менее, органы местного самоуправления не лишены права взаимодействовать или вступать в различного рода взаимоотношения с органами государственной власти Российской Федерации, поскольку в России органы местного самоуправления обязаны не только решать повседневные вопросы жизнеобеспечения населения, но и вправе осуществлять отдельные государственные полномочия.

Правовой статус представительных органов местного самоуправления устанавливается помимо федеральных законов и законов субъектов Федерации закреплен в уставах муниципальных образований, регламентах и иных актах представительных органов местного самоуправления, которые определяют принципы деятельности, внутреннюю организацию, статус образуемых органов, порядок деятельности представительного учреждения. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок его полномочий может быть урегулирован в законе субъекта Федерации. В отношении численного состава представительных учреждений, то он устанавливается в соответствии с нормами представительства, закрепленными в ч. 6 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. В крупных муниципальных образованиях, чаще всего к ним относятся административные центры субъектов Федерации, численный состав представительных органов выше.

Федеральный законодатель не урегулировал вопрос о внутренней организации представительного органа местного самоуправления, указав лишь в ч. 14 ст. 35, что организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, - председатель представительного органа

---

<sup>1</sup> Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2012. № 12.

муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава. В законодательстве субъектов Российской Федерации данный вопрос также урегулирован далеко не везде. На практике, как показывает анализ законодательных актов о местном самоуправлении субъектов РФ, в региональных законах воспроизводятся положения федерального законодательства об исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления, полный же перечень полномочий закреплён в уставах муниципальных образований.

При определении сферы деятельности представительных учреждений важным является разграничение полномочий с иными органами местного самоуправления. По мнению специалистов, полного разграничения компетенции представительного органа и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления на уровне Закона 2003 г. не происходит, определяющая роль при этом отводится уставу муниципального образования, в котором, согласно п. 5 ч. 1 ст. 44 данного Закона, и должен быть закреплён конкретный объём полномочий каждого органа местного самоуправления конкретного муниципального образования<sup>1</sup>.

Тем не менее, не во всех уставах муниципальных образований чётко закреплён критерий разграничения компетенции между представительным и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. Это зачастую приводит к «пересечению компетенций». Здесь основная причина кроется в неясной постановке данного вопроса на уровне федерального законодательства, а именно в отсутствии в Федеральном законе № 131-ФЗ единого универсального критерия разграничения компетенции между представительными и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

Как отмечает Щепачев В.А., без универсального критерия вообще теряет смысл всякое разграничение, которое становится просто механическим разделением, не приносящим в организацию деятельности органов местного самоуправления никакой упорядоченности, в связи с чем он предлагает данный критерий определить в Законе 2003 г. именно по функциональному признаку: представительная власть формулирует общие правила по вопросам местного значения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а исполнительно-распорядительная власть - обеспечивает их проведение в жизнь.

Так, по его мнению, будет в полной мере обеспечен баланс полномочий, нормальное взаимодействие и сотрудничество всех ветвей муниципального уровня публичной власти, что, несомненно, положительно отразится на результатах совместной деятельности органов местного самоуправления каждого муниципального образования нашей страны.

---

<sup>1</sup> См.: Щепачев В.А. Разграничение компетенции между представительным и исполнительными органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12.



Муниципальная реформа началось в 2003 г., однако, окончательно решить проблему разграничения функций между уровнями власти пока не удается. С момента принятия 6 октября 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ в него неоднократно вносились изменения и дополнения в части, касающейся совершенствования разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Круг вопросов, которыми наделяются органы местного самоуправления, установлен статьями 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ, они получили наименование «вопросы местного значения». Это понятие является относительно новым для отечественного государственного управления. На основании ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Такие вопросы составляют собственную компетенцию местного самоуправления и таким образом обеспечивают его автономию в системе публичной власти.

Как отмечает профессор Васильев В.И., содержание государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, разнообразно. Установить их хотя бы примерный перечень очень трудно, если иметь в виду, что передача государственных полномочий связана с конкретными обстоятельствами, при которых решении данных вопросов наиболее эффективно на самоуправленческом уровне и при изменении которых данные полномочия могут быть возвращены соответствующему органу государственной власти<sup>1</sup>.

Таким образом, на протяжении последнего десятилетия поэтапного проведения муниципальной реформы в Российской Федерации активно развивалось законодательство субъектов федерации, было принято значительное число муниципальных правовых актов, заложивших новые основы организации и деятельности публичной власти на местах.

Одной из центральных проблем, существующих в законодательстве субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, на наш взгляд, является отсутствие правовых норм, отражающих специфику организации местного самоуправления в регионе. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации зачастую ограничиваются повтором федеральной нормы, которая носит общий характер, не конкретизирует, к примеру, наименование, срок полномочий, внутреннюю организацию и компетенцию органа местного самоуправления.

В этой связи многие вопросы организации местного самоуправления в части правового регулирования решаются непосредственно на

---

<sup>1</sup> Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2009. С. 158-159.

муниципальном уровне. Но большинство вновь образованных муниципальных образований (особенно сельских поселений) не имеют достаточного числа специалистов, обеспечивающих разработку и принятие муниципальных правовых актов, в связи с чем возникают проблемы с регистрацией уставов муниципальных образований, на муниципальные акты органы прокуратуры приносят протесты, ряд вопросов, которые должны быть урегулированы на муниципальном уровне, не имеет соответствующей правовой основы.

Еще одной проблемой является обнародование муниципальных правовых актов и их учет. Далек не все муниципальные образования обладают собственными печатными органами, в которых можно опубликовывать принимаемые на муниципальном уровне решения. В сельских поселениях большая часть принимаемых актов вывешивается в публичных местах: на зданиях администрации, школы, сельской библиотеки, что делает невозможным ознакомление с этими актами за пределами территории муниципального образования, а также осуществление их систематического учета и проверки на предмет соответствия нормам действующего федерального и регионального законодательства. В этой связи Министерством регионального развития проделана большая подготовительная работа по созданию Регистра муниципальных правовых актов, однако до настоящего момента он не создан.

### **Становление местных демократических институтов в Республике Корея**

Чупанов Андрей Сергеевич,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и  
муниципального права юридического факультета  
Российского университета дружбы народов

Демократические процессы в южной части полуострова, начавшиеся в августе 1945 г. сразу после освобождения Корейского полуострова Советской Армией, были прерваны из-за оккупации Южной Кореи американскими войсками в сентябре 1945 г.<sup>80</sup>.

10 мая 1948 г. в нарушение имевшихся международных договоренностей на юге полуострова состоялись сепаратные выборы в Конституционное собрание, которое 12 июля 1948 г. приняло Конституцию.

Местное самоуправление в Республике Корея является одним из наименее исследованных в российском муниципальном праве.

---

<sup>80</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2010. — С. 978

Глава 8 действующей Конституции Республики Корея закрепляет положение органов местного самоуправления.

Ст. 117 Конституции Республики Корея определяет предметы ведения местного самоуправления, в числе которых находятся вопросы социального обеспечения местного населения, управления собственностью, а также издание положений, касающихся местного самоуправления, в пределах, установленных законами.

Единственный орган местного самоуправления, необходимость существования которого закреплена в Конституции Республики Корея – это местный совет.

В систему местных органов власти входят местные советы и администрации высшего уровня — провинций и городов центрального подчинения, и низшего уровня — подобные же органы административных единиц, на которые делятся провинции и города центрального подчинения.

Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность на основе Закона о местном самоуправлении 1949 г. Однако реально система органов местного самоуправления стала устойчиво функционировать только после принятия весной 1988 г. поправок к Закону о местном самоуправлении.

Такая ситуация объясняется тем, что для Кореи исторически была характерна исключительно сильная степень централизации государственной власти, и все должностные лица на местах всегда назначались только из центра. Переломить эту традицию оказалось очень непросто.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении, принятом в 1949 г., при каждом органе власти должен был создаваться местный совет депутатов. Однако первые местные советы были впервые избраны в шести южных провинциях только в 1952 г., во время Корейской войны. В Сеуле, городе с особым статусом, и провинциях Кенгидо и Канвондо местные советы впервые были избраны только в 1956 г.

В Закон о местном управлении многократно вносились изменения, вводившие то прямые выборы, то назначение глав администрации центром. Во время Второй республики были приняты поправки, гарантировавшие полное местное самоуправление, однако, они так и не заработали в связи с падением Второй республики.

Благодаря бурному экономическому развитию регионов в 1979-1980-х гг., доходы многих местных администраций существенно возросли; вместе с тем ощущалась потребность в расширении сферы их деятельности.

С середины 1980-х гг. в Республике Корея начали активно изучаться вопросы местного самоуправления, конкретные предложения и соответствующие меры, касающиеся восстановления деятельности местного самоуправления

В 1984 г. был достигнут политический компромисс между правящей и оппозиционными партиями, благодаря которому было намечено частичное введение местного самоуправления. В октябре 1986 г. правительство

представило на рассмотрение Национального собрания поправки к Закону о местном управлении, которые были одобрены 8 марта 1988 г. и введены в действие 6 апреля 1988 г.

В марте 1991 г. впервые за 30 лет в Корее прошли выборы в местные советы территориально-административных единиц низшего уровня, а в июне такие выборы прошли в крупных территориально-административных единицах.

Несмотря на то, что административно-территориальное деление Кореи менялось со временем, главные принципы современной трёхуровневой системы были заложены во время правления Коджона<sup>81</sup> в 1895 году.

Последняя редакция закона о местном управлении расширила полномочия местных советов и дала им возможность инспектировать и контролировать деятельность местных органов управления.

Согласно Закону о местном самоуправлении, главы местных администраций управляют делами своих муниципальных районов, городов и уездов, за исключением случаев, специально оговоренных в законе.

Функции местной исполнительной власти включают:

- функции, делегированные ей центральным правительством (отдельные государственные полномочия);
- управление государственной собственностью и объектами;
- введение и сбор местных налогов и пошлин,
- вопросы сфера обслуживания и торговли;
- иные административные вопросы местного уровня.

В состав местных органов управления каждого уровня обязательно входит управление по образованию, которое занимается вопросами образования и культуры в своей административно-территориальной единице.

В апреле 2005 года, в Национальном собрании был достигнут консенсус в вопросе реорганизации местного управления.

Дать старт началу реформы предполагалось в 2010 году, при этом нынешнюю трехуровневую систему местного управления и самоуправления предлагалось заменить двухуровневой системой. Провинции и города прямого подчинения должны были быть реорганизованы и ликвидированы. Вместо этого высшим звеном местного самоуправления и управления, по плану реформы предлагалось нынешние городские округа, города и уезды реорганизовать в 60 городов прямого подчинения с населением около 1 млн. жителей каждый. Однако детали реформы не были проработаны и реформа к настоящему времени по имеющейся информации так и не началось.

---

<sup>81</sup> Коджон (кор. 고종, 1852—1919) — ван (царь, король) Кореи (Чосон) из династии Чосон с 1863 по 1897, с 1897 по 1907 после переименования государства в «Тэ Хан Че Гук» (대한제국, «Великая Ханская империя») стал называться императором, предпоследний правитель Кореи, до присоединения её к Японии по Договору от 22 августа 1910 года.

## Органы местного управления и самодеятельности населения в Корейской народно-демократической республике

Куницына Юлия Александровна,  
ведущий юрист-консульт ОАО «Безант»

Корейская Народно-Демократическая Республика и Республика Корея возникли в 1948 году, через три года после освобождения Корейского полуострова от владычества Японской Империи в августе 1945 г. Оба государства были одновременно приняты только в 1991 г. в ООН и являются равноправными субъектами международных отношений. Обе Кореи являются членами десятков международных организаций, в том числе специализированных организаций ООН и каждое из них поддерживает дипломатические отношения более чем со 150 странами мира.

В этом контексте пропагандистские штампы о некоей «изоляции» КНДР, упорно внедряемые в массовое сознание западной, прежде всего американской пропагандой, и столь легко подхватываемые некоторыми российскими СМИ и «специалистами», всегда готовыми с апломбом гуру комментировать любые проблемы - от птичьего гриппа до Карибского кризиса - не имеют ничего общего с реальным положением дел. КНДР, безусловно, поддерживает гораздо менее интенсивные контакты с внешним миром, нежели ее соседи. Однако такая ситуация порождена не только политикой ее руководства, но и особенностями курса ряда государств в отношении этой, чересчур самостоятельной, по мнению Запада, страны<sup>82</sup>.

Согласно ст. 4 Социалистической конституции Корейской Народно-Демократической Республики (далее – Социалистическая конституция)<sup>83</sup> власть в КНДР принадлежит рабочим, крестьянам, трудовой интеллигенции, всему трудовому народу, который осуществляет власть через свои представительные органы - Верховное Народное Собрание (Верховный Совет) и местные Народные собрания (местные Советы) всех ступеней<sup>84</sup>.

Социалистической конституцией в статье 5 закреплён принцип демократического централизма, как основа образования функционирования всех государственных органов в КНДР.

Рассмотрим местные Народные собрания, являющиеся основным органом местного управления в КНДР.

<sup>82</sup> Жебин А. З. Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен / Отв. ред. М. В. Демченко. – М.: «Русская панорама», 2006. С. 4.

<sup>83</sup> Социалистической конституции Корейской Народно-Демократической Республики (кор. 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법) Принята на 1-й сессии ВНС КНДР 5-го созыва 27 декабря 1972 г.; внесены изменения на 3-й сессии ВНС 9-го созыва 9 апреля 1992 г., изменения и дополнения на 1-й сессии ВНС 10-го созыва 5 сентября 1998 г., изменения и дополнения на первой сессии ВНС 12-го созыва 9 апреля 2009 г. Текст приводится по: Социалистическая конституция Корейской Народно-Демократической Республики. - Пхеньян: Изд-во литературы на иностр. языках, 2009.

<sup>84</sup> Народное собрание (кор. 인민회의). В советской и российской литературе традиционен перевод названий этих органов как «народные собрания», хотя наиболее адекватным переводом на русский язык является «совет».

Местные Народные собрания образуются из депутатов, избранных на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (Верховное Народное Собрание – на пять лет).

Новые выборы местных Народных собраний проводятся по постановлениям соответствующих местных Народных комитетов до истечения срока полномочий местных Народных собраний.

В случае невозможности проведения выборов в силу неизбежных обстоятельств, срок их полномочий может быть продлен до новых выборов.

Социалистическая конституция устанавливает следующие обязанности и полномочия местных Народных собраний:

1) рассматривают и утверждают местный план развития народного хозяйства и доклад о его выполнении;

2) рассматривают и утверждают местный бюджет и доклад о его исполнении;

3) принимают меры для исполнения законов государства на их территории;

4) избирают и отзывают председателей, их заместителей, управляющих делами и членов соответствующих Народных комитетов;

5) избирают и отзывают судей и народных заседателей соответствующих судов;

6) отменяют спорные постановления и распоряжения соответствующих Народных комитетов, нижестоящих Народных собраний и Народных комитетов.

Местные Народные собрания функционируют на непостоянной основе и работают сессионно, что не позволяет депутатам и терять связь с населением и заниматься туеядством.

Очередные сессии местных Народных собраний созываются соответствующими Народными комитетами один-два раза в год.

Внеочередные сессии созываются соответствующими Народными комитетами по их усмотрению или по требованию не менее одной трети всех депутатов.

Сессия местного Народного собрания считается правомочной, когда на ней присутствуют не менее двух третей всех депутатов.

Местные Народные собрания избирают председателя, который ведет заседания сессии.

Основная форма нормативно-правовых актов - Постановление местного Народного собрания.

В перерывах между сессиями местных Народных собраний действуют Местные Народные комитеты

Провинциальные (городов центрального подчинения), городские (районные) и уездные Народные комитеты являются местными органами власти в период между сессиями соответствующих Народных собраний и

административными исполнительными органами соответствующей местной власти.

Местные Народные комитеты образуются в составе председателя, заместителей председателя, управляющего делами и членов.

Срок полномочий местных Народных комитетов равен сроку полномочий соответствующих Народных собраний.

Местные Народные комитеты наделены следующими полномочиями и обязанностями:

- 1) созывают сессии Народных собраний;
- 2) проводят работу по выборам депутатов в Народные собрания;
- 3) ведут работу с депутатами Народных собраний;
- 4) исполняют законы, указы, постановления, распоряжения соответствующих Народных собраний и вышестоящих Народных собраний и Народных комитетов. Кабинета Министров, его комитетов и министерств;
- 5) организуют и выполняют все административные дела в соответствующих районах;
- 6) разрабатывают местный план развития народного хозяйства и принимают меры по его выполнению;
- 7) составляют местный бюджет и принимают меры по его исполнению;
- 8) принимают меры по поддержанию общественного порядка, охране собственности и интересов государства, общественных и кооперативных организаций и обеспечению прав граждан на своей территории;
- 9) проверяют и контролируют работу по установлению порядка государственного управления в соответствующих районах;
- 10) руководят деятельностью нижестоящих Народных комитетов;
- 11) отменяют спорные постановления и распоряжения нижестоящих Народных комитетов и приостанавливают исполнение спорных постановлений нижестоящих Народных собраний.

Местные Народные комитеты, как коллективные органы в качестве основных форм своей работы проводят пленарные заседания и заседания президиума.

Пленарные заседания местных Народных комитетов обсуждают и решают вопросы, возникающие в ходе исполнения обязанностей и полномочий.

На заседания президиума местного Народного комитета могут обсуждаться и решаться вопросы, только порученные им пленарными заседаниями.

Местные Народные комитеты принимают постановления, имеющие нормативный характер, и издают распоряжения, являющиеся правоприменительными управленческими актами.

При местных Народных комитетах могут создаваться непостоянные отраслевые комиссии по направлениям деятельности, основной задачей

которых является оказание помощи Народным комитетам по соответствующим направлениям деятельности.

В рамках реализации принципов демократического централизма, местные Народные комитеты ответственны в своей деятельности перед соответствующими Народными собраниями, а также подчиняются вышестоящим Народным комитетам и Кабинету Министров.

Одним из наиболее важных и в то же время наименее известных за пределами КНДР механизмов в системе социального контроля и массовой мобилизации является самая низовая ячейка органов власти - *инминбан*<sup>82</sup> - народная, или соседская группа, которая объединяет около 40 семей живущих, например, в небольшом многоквартирном доме.

Исследование деятельности народных групп представляет особый интерес именно потому, что они вовлечены в большинство проводимых в КНДР массовых движений и идеологических кампаний. *Инминбан* - это тот механизм, который позволяет власти напрямую взаимодействовать с населением, способ прямой и обратной связи, позволяющий напрямую власти работать с населением.

### **Психология рекламы: современные аспекты**

Снеговская Оксана Ивановна,  
Бренд-менеджер ООО «Вкусняшка», ТМ «Территория вкусофф»

Для успешного бизнеса существенное значение имеет то, каким образом, с помощью каких средств и в какой форме информация о товаре или услуге достигнет потенциального покупателя. Эти факторы определяют степень воздействия на покупателя с точки зрения убедительности. Правильное сочетание методов и форм подводит потенциального клиента к принятию решения о совершении покупки. Это главная функция такого процесса, как реклама, предназначением которого является побуждение к действию.

Произвести товар или уметь оказать услугу для успешного ведения бизнеса недостаточно. Необходимо четко понимать, каким образом вы будете привлекать клиентов и как сделать это максимально эффективно, т.е. с наименьшими затратами, но наибольшей отдачей.

У вас есть множество путей, с помощью которых можно донести информацию, но нужно выделить для себя приоритетные, на которых желательно и сосредоточиться.

Будет ли это реклама в СМИ (телевидение, радио, печатная, интернет-реклама), уличная (щиты, располагающиеся на зданиях, на тротуарах, вдоль

---

<sup>82</sup> Народная группа (кор. 인민반) – в народные группы организовано все население КНДР, в среднем в народную группу входят от 20 до 50 семей.



дорог и т.д.), транзитная (реклама на транспорте - в такси, автобусах, метро, частных авто и т.д.) или альтернативная (в фитнес-клубах, кинотеатрах, на парковках, вирусная реклама и т.д.), необходимо решать, исходя из понимания того, какую целевую аудиторию вы хотите охватить и сколько средств вы готовы потратить. Но, определившись с предпочтительным видом рекламы, не менее важно учесть и обеспечить все факторы, способствующие максимальному ее воздействию на потенциального потребителя вашей продукции или услуги. Для этого можно и нужно использовать накопленные знания социальной психологии.

Например, реклама в газете может быть так же богата новостями, как и сама газета, если ее поставить к месту. Очень важен отличительный стиль вашего рекламного объявления от других, так как все компании, дающие объявления в газете, являются конкурентами в битве за внимание читателя. Психологами установлено, что лучше всего помещать рекламу на правой странице, ближе к сгибу. При этом важно учитывать тематическое окружение объявления.

Можно порекомендовать использовать в рекламе красный, синий, коричневый цвета. Они психологически сильнее воздействуют на потенциального потребителя, чем остальные. Текст объявления лучше воспринимается, если он состоит из коротких предложений и слов. Вероятность того, что название компании запомнят, больше, если его расположить в нижней части рекламного объявления.

Очень действенно включать в объявление фразу о безотлагательности. Людям нравится ощущение цейтнота, оно их неким образом гипнотизирует. Опасность лишиться предоставленной возможности ставит человека перед необходимостью моментального выбора, что стимулирует к покупке.

Пример 1. Рассмотрим следующие рекламные слоганы: "Фрутоняня - помощь маме" - легко запоминается. "Последние дни скидок", "осталась ограниченная партия" - такие надписи создают ощущение финального момента перед окончанием продаж.

Человек сознательно или подсознательно стремится к удовлетворению потребности в психологическом комфорте, что подразумевает желание заботы о нем, внимания, освобождения от стресса и проблем. Создавая рекламу, необходимо это учитывать. Рекламное сообщение должно быть не максимальным, а оптимальным.

В рекламе очень важна способность придать уникальность предложению привычного товара или услуги. Однако рынок перенасыщен однотипными товарами, поэтому свое предложение нужно выделять за счет нюансов с учетом психологических факторов покупателя, когда дополнительные преимущества адресуются именно ему, конкретному человеку.

Это можно осуществить за счет подарков, которые психологически обязывают на ответные положительные действия в отношении дарителя, особых условий во время совершения сделки купли-продажи. Ведь

некрупному предпринимателю более всего свойственен индивидуальный подход к клиенту, поэтому очень важно четко определить для себя целевую аудиторию и работать именно с ней, не тратя силы на контакты, которые не принесут результатов. Их следует отсеять, учтя при выборе клиентуры такие параметры, как пол, возраст, статус, интересы и др.

Необходимо убедить покупателя, что товар лучше аналогов или что у продукта есть как минимум одно новое применение.

Неразумно концентрироваться только на продукте как таковом или на имени производителя. Целевой рынок не поймет преимуществ данного товара.

Для понимания технологии побуждения потребителя к действию важно вспомнить психологический "эффект края" - запоминание первого и последнего сообщения. В качестве первого сообщения в рекламе выступает слоган, внешний вид или товарный знак. В качестве последнего - побуждение потребителя к действию.

Пример 2: Раздача в магазинах бесплатных образцов продукции как бы обязывает потенциального покупателя приобрести продукт, даже если он ему не очень понравился, что основывается на правиле взаимного обмена. Если вы производите то, что можно попробовать, дайте такую возможность своим потенциальным покупателям. Данными методами часто пользуются производители сыров, йогуртов и т.п. Один владелец супермаркета в США предлагал покупателям самим отрезать себе куски сыра в качестве бесплатных образцов, вследствие чего его продажи были увеличены в десятки раз.

Это сейчас на прилавках полно всевозможных химических очистителей, а когда-то именно уксус был основным чистящим средством практически в каждом доме. Применяют его в быту и теперь, особенно если в семье есть дети, ведь уксус - это экологически чистое моющее средство. О таком применении данного продукта также можно было бы рассказать в рекламе, сделав упор на экологичности.

Все знают, из какой рекламы фразы "Ты не ты, когда голоден" (первая) и "Не тормози, сникерсни" (последняя). Это пример "эффекта края" в рекламе.

Исследования психологов доказали, что восприятие и переработка информации осуществляются под воздействием множества различных факторов, но три из них включены в процесс практически всегда: это когнитивный (познавательный), эмоциональный и поведенческий факторы.

Когнитивный аспект связан с тем, как рекламная информация воспринимается человеком. Он включает в себя ряд процессов переработки информации, таких, как ощущение и восприятие, память, воображение, мышление и речь.

В ходе психологических исследований было установлено, что ощущения, которые человек испытывает от воздействующих на него объектов, подчиняются психофизиологическому закону Фехнера. Его суть

заключается в следующем: при очень больших воздействиях стимула человек испытывает меньшие изменения в ощущениях, чем при небольших значениях. Кроме того, не всегда оптимальными для восприятия оказываются интенсивные воздействия (например, громкие звуки, яркие краски или многословные тексты).

Поэтому придерживайтесь краткости в создании рекламного текста, не используйте агрессивные тона при печати рекламы и т.д.

Специальные исследования показали, что люди привержены определенной марке какого-либо продукта, так как в ходе его использования ими уже был получен положительный практический опыт. Возвращаться к тому, что работает, - одно из свойств психики человека. Интересно, что по качеству и потребительским свойствам уже известный покупателю товар и вновь представленный могут не отличаться. Однако переубедить потребителя сделать выбор в пользу нового не просто, т.к. для покупателя это означает свернуть с проторенной тропинки на новую.

Пример 3. Следующие рекламные слоганы представляют собой образец краткости: "Есть идея - есть ИКЕА"; "Увидел желтое - вспомни Стильные Кухни".

Люди пользуются не просто продуктом или услугой, они ассоциируют себя с образом, имиджем, представленным определенной маркой. Одна из задач рекламы - создание образа-представления, которое с помощью ассоциаций наделяет объект (явление, товар) дополнительными ценностями.

Это могут быть социальные, культурные, эстетические и др. ценности. Главное, чтобы образ-представление способствовал более эмоциональному восприятию объекта.

Рекламный образ, в свою очередь, тесно связан с какой-либо потребностью целевой аудитории и способствует ее удовлетворению.

Есть один очень действенный метод - дать человеку попробовать или примерить товар на себя.

Пример 4. По заказу швейцарской часовой компании IWC изображение марки часов IWC's Big Pilot's Watch поместили на лямках для рук в салоне автобусов одного из берлинских аэропортов. Это дает возможность увидеть, как будут смотреться дорогие стильные часы на руке, и позволяет примерить образ успешного человека на себя. Топ-стилист держит в руках фен Braun. Надпись рядом с ним гласит: "Я выбираю немецкие стандарты бережной укладки Braun". Это как бы подчеркивает, что данной маркой пользуются люди, которые ассоциируют себя с немецкой точностью, добросовестностью, которые выбирают только лучшее немецкое качество.

Психологами также было установлено, что все внешние ощущения сводятся человеком к самым простым и удобным формам. Если формы неполны или неидеальны, то человек старается угадать, какими они должны быть. С точки зрения рекламы это значит, что если предложить потребителю сильную (логически выдержанную) рекламу (совокупность

элементов), то потом достаточно будет представить только ее часть - и потребитель сам вспомнит и додумает остальное. Например, если в рекламе использовано стихотворение, то потом даже одна строчка из него будет воспроизводить в сознании его окончание, когда рифма подобрана грамотно.

Пример 5: Стоит увидеть букву "М" в рекламе Макдоналдса - и в памяти всплывает: "Весело и вкусно - Макдональдс". Фраза "праздник к нам приходит" сразу ассоциируется с новогодней рекламой кока-колы.

По мере развития рекламы множество экспериментов проводилось для изучения внимания. Было установлено, что человек видит и слышит лишь то, что ему нравится, что его пугает или настораживает. По мере вовлечения в процесс выбора концентрация внимания также возрастает. Так что вовлекайте потенциального клиента в свою психологическую игру, заинтересовывайте его - и он ответит вам, воспользовавшись вашим товаром или услугой.

Не забывайте о том, что память играет огромную роль и в процессе выбора. Люди забывчивы. Необходимо не менее одного раза в семь дней в течение 13 недель видеть различные типы рекламы, чтобы информация о товаре прочно вошла в сознание потребителя. Эффективно сочетание интенсивной публикации, например, в газете (раз в 1-2 дня) с более разреженной (раз в течение 1-2 недель). Установлено также, что человек запоминает быстрее и прочнее то, что связано с ним лично, с его будущим, с его интересами. Очень важно, чтобы запоминалась не только реклама (фон), но и товар (фигура).

Пример 6: Для тех, кто любит рыбалку и футбол, пиво - один из основных напитков, поэтому рыбаки или болельщики скорее запомнят марку пива, чем марку детского питания. Соки "Моя семья" - яркий пример рекламы для людей, ориентированных на семейные ценности.

Повторение рекламы необходимо, но нельзя переступать тонкую грань, за которой начнется навязчивость, поэтому нужен баланс.

Лучше включите в рекламное сообщение юмор (но осторожно, ведь кого-то он привлекает, а кого-то отпугивает; здесь лучше отталкиваться от вашей целевой аудитории), стихотворную форму, ассоциативные связи (например, название фирмы с ее профилем), узнаваемые знаки и символы. Обеспечьте целостность рекламной кампании как на уровне идей, слоганов, аргументов, так и на уровне неосознаваемых эмоциональных образов.

Определенное воздействие на восприятие информации и на покупательское поведение оказывает объем и количество информации. Избыток, как и недостаток информации в рекламе, отрицательно влияет на приобретение товара.

Таким образом, мощным психологическим фактором в рекламе является активизация познавательных процессов, о которых было упомянуто ранее.

Пример 7: Посмотрите на серию рекламных роликов таких известных компаний, как Газпром, Макдональдс, Кока-Кола. У них выдержан единый стиль в любом виде рекламы, будь то телевизионная или печатная. В рекламе пива "Балтика" на основе стихов Лермонтова написаны новые стихи в стиле известного писателя, что указывает на фундаментальность бренда.

У людей, помимо зрительной, очень устойчивой является эмоциональная память, которая работает по принципу "понравилось - не понравилось". Она намного сильнее, чем другие виды памяти, воздействует на принятие решения, то есть на покупательское поведение человека.

Рекламные материалы неизбежно навевают неосознаваемые эмоциональные образы и состояния. Очень важна рекламная лексика с ее богатой эмоциональной терминологией: "уютно", "тепло", "по-домашнему", "комфортно", "быстрый", "мужественный", "приятный"...

Если человек не услышит или не увидит в рекламе ничего интересного и приятного, то у него вряд ли возникнет желание совершить покупку или воспользоваться услугой. Всегда необходимо учитывать эмоциональную реакцию потребителя на рекламное объявление.

Важно иметь в виду, что если вы изображаете лица людей на рекламных плакатах или объявлениях, то они должны выражать адекватные тексту информации эмоции, и желательно, чтобы эти эмоции были положительными.

Если реклама касается тех продуктов, которые наносят какой-либо вред здоровью человека, то рекламное сообщение строится на смягчении или подавлении чувства вины, испытываемого при покупке.

Пример 8: Реклама Ленор прочно ассоциируется у нас с мягкостью и нежностью, а пельмени или вареники хороши, если они "вкусны по-домашнему". В рекламе банка "Траст" Брюс Уиллис олицетворяет мужественность и уверенность в себе, что положительно сказывается на узнавании бренда. В рекламе отечественных сигарет вызывались воспоминания детства; в рекламе шоколада говорится о том, что можно съесть всего несколько долек; в рекламе зубной пасты сообщается, что если кто-то не может чистить зубы каждый раз после еды, эта паста поможет, действуя 12 часов.

Потребители, как правило, не хотят признавать, что покупки часто совершаются ими после увиденной рекламы товара или услуги. Они считают, что потребность в этом продукте у них существовала задолго до того, как они увидели рекламу. Но именно реклама обычно воздействует на положительное покупательское поведение, а незнакомые товары и услуги неизвестных фирм привлекают потребителя гораздо реже.

Ваша задача не проинформировать о товаре или услуге, а побудить к действию, т.е. к покупке.

Эффективная реклама должна быть направлена сразу и на бессознательное, и на сознательное, то есть и на мысли, и на чувства, и на отношения, и на поведение человека.

Психологами установлено, что успех рекламы зависит не от необычных слов и картинок, а от создания новых связей между обычными словами или между обычными картинками.

Парадокс мышления состоит в том, что человек лучше воспринимает и доверяет не той рекламе, которая явно пытается воздействовать на него, а той, которая, казалось бы, информирует. Хорошая реклама должна создать иллюзию выбора. Она убеждает людей, что они сделали этот выбор сами и что он единственно верный.

Пример 9: В рекламе Вестерн Юнион слоганом является фраза "я могу поддержать близких вдали от дома". Это вызывает положительные воспоминания о родителях и побуждает к действиям в их адрес. На азиатских автобусах нарисованы фотоаппараты, в качестве объектива которых использовано колесо. Это привлекает внимание и, скорее всего, запоминается. Реклама Мегафона просто и ясно утверждает, что "будущее зависит от тебя", убеждая, что именно ты хозяин своей жизни, которую успешные люди строят вместе с Мегафоном.

### **Судебные органы и местные прокуратуры в Китайской народной республике**

Морозов Владимир Юрьевич,  
Слушатель Пуданского государственного университета (Шанхай),  
кандидат в мастера спорта

Основными актами, определяющими состав, правовой положение и формы деятельности народного суда и народной прокуратуры КНР являются, кроме собственно самой Конституции КНР, Закон КНР об организации народных судов<sup>72</sup> и Закон КНР об организации народной прокуратуры<sup>73</sup>.

Согласно ст. 123 Конституции КНР Народные суды КНР<sup>74</sup> являются государственными судебными органами<sup>75</sup>. Однако в ней не оговорено, что

---

<sup>72</sup> 中华人民共和国人民法院组织法。人民日报。1979年7月6日，1983年9月3日。(zhōnghuá rénmin gònghéguó rénmin fǎyuàn zǔzhī fǎ. rénmin rìbào). Закон КНР об организации народных судов. Народный ежедневник. 06.07.1979, 03.09.1983.

<sup>73</sup> 中华人民共和国人民检察院组织法。人民日报。1979年7月6日，1983年9月3日。(zhōnghuá rénmin gònghéguó rénmin jiǎncháyuàn zǔzhī fǎ. rénmin rìbào). Закон КНР об организации народной прокуратуры. Народный ежедневник. 06.07.1979, 03.09.1983.

<sup>74</sup> 中华人民共和国人民法院 (zhōnghuá rénmin gònghéguó rénmin fǎyuàn) – Народные суды КНР, дословно: законные (правовые) палаты КНР.

они являются единственными органами, правомочными осуществлять правосудие в КНР. Несмотря на то, что в действующей Конституции отсутствует имевшееся в двух предыдущих основных законах положение о возможности организации «судов масс» по «особо крупным контрреволюционным» и другим «важным делам», чтобы «преподать массам урок» с вынесением не подлежащих обжалованию приговоров. С опорой на Совместное постановление ЦК КПК и Госсовета КНР от 13 апреля 1982 г.<sup>76</sup>, проводились и после введение в действие Конституции КНР 1982 г., так называемые «суды масс», а также судебные митинги, которые применялись по особо крупным и важным делам.

Отметим также, что отсутствие ограничений на создание судебных органов позволило без изменения Конституции КНР создать автономные судебные системы в Сянганском и Аомэньском ОАР, обладающие полным официальным судебным суверенитетом. Судебные системы ОАР не входят в судебную систему КНР и не являются конституционными судебными органами. Их статус регулируется соответствующими положениями Основных законов и внутреннего законодательства Сянганского и Аомэньского ОАР, в связи с чем, не входят в объект исследования и нами не рассматриваются.

Государственную систему судебных органов согласно ст. 124 Конституции составляют Верховный народный суд (最高人民法院, zuìgāo rénmin fǎyuàn), местные народные суды всех ступеней (地方各级人民法院, dìfāng gè jí rénmin fǎyuàn), военные суды (军事法院, jūnshì fǎyuàn) и другие специализированные народные суды (专门人民法院, zhuānmén rénmin fǎyuàn). Законодательством не установлено никаких ограничений в отношении видов специальных судов.

С точки зрения процессуального права, в КНР существует двухзвенная система судебных инстанций (первая, решающая дело по существу и вторая, рассматривающая дело в порядке кассации) с возможностью пересмотра вступившего в законную силу решения суда в порядке надзора.

С соответствие с гл. 2 Закона КНР об организации народных судов, их структура представлена тремя ступенями:

1) низовой ступени (суды уездов, автономных уездов, городов без районного деления и городских районов);

2) средней ступени (суды округов и автономных округов в провинциях и городах центрального подчинения, городов прямого подчинения провинциям и автономным районам);

3) высшей ступени (суды провинций, автономных районов и городов центрального подчинения).

Установлена, в соответствие со ст. 128 Конституции КНР, ответственность местных народных судов перед СНП и их ПК. Председатели местных народных судов различных ступеней избираются

---

<sup>75</sup> 国家的审判机关 (guójiāde shěnpàn jīguān) – государственные судебные органы (государственный судебный механизм)

<sup>76</sup> 人民日报 (rénmín rìbào) Народный ежедневник, 14.04.1982.

соответствующими СНП. Конкретный формы ответственности сводятся к отчетам о работе судебных органов на сессиях СНП, а также достигается путем назначения и смещения СНП или их ПК судебных работников<sup>77</sup>.

Ещё одной конституционной формой деятельности государства, которую согласно разделу 7 гл. 3 Конституции осуществляют органы народной прокуратуры, является надзор за соблюдением законности.

Согласно ст. 129 Конституции КНР Народные прокуратуры Китайской Народной Республики<sup>78</sup> являются государственными органами надзора за законностью<sup>79</sup>.

В соответствии с Конституцией, в КНР учреждаются Верховная народная прокуратура (最高人民检察院, zuìgāo rénmín jiǎncháyuàn), местные народные прокуратуры различных уровней (地方各级人民检察院, dìfāng gè jí rénmín jiǎncháyuàn), военные прокуратуры (军事检察院, jūnshì jiǎncháyuàn) и другие специальные народные прокуратуры (专门人民检察院, zhuānmén rénmín jiǎncháyuàn). Также как и в отношении судов, законодательством не установлено никаких ограничений в отношении видов специальных прокуратур.

Система народной прокуратуры в КНР, согласно ст. 2 Закона КНР об организации народной прокуратуры, включает 4 звена:

- 1) Верховная народная прокуратура (далее – ВНП);
- 2) народные прокуратуры провинций, автономных районов и городов центрального подчинения;
- 3) отделения народных прокуратур провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, народные прокуратуры автономных округов и городов провинциального подчинения;
- 4) народные прокуратуры уездов, автономных уездов, городов и городских районов.

Законом КНР об организации народной прокуратуры в ст. 3 закрепляется состав народных прокуратур различных ступеней. Согласно закону в него входят: главный прокурор, заместители главного прокурора и прокуроры. Главные прокуроры единолично руководят работой народных прокуратур.

Система организации и функционирования народных прокуратур, основой которой является принцип двойной ответственности, позволяет прокуратуре оставаться относительно независимым органом в системе государственной власти, эффективно решая стоящие перед ней задачи, в то же время позволяет учитывать национальные и местные особенности отдельных регионов страны и внутривластическую обстановку.

---

<sup>77</sup> Государственный строй Китайской Народной Республики / Отв. ред. Л. М. Гудошников – М.: Главная редакция восточной литературы изд-ва «Наука» АН СССР, 1988.

<sup>78</sup> 中华人民共和国人民检察院 (zhōnghuá rénmín gònghéguó rénmín jiǎnchá yuàn) – Народные прокуратуры КНР, дословно: контрольные (проверочные) палаты КНР.

<sup>79</sup> 国家的法律监督机关 (guójiāde fǎlǜ jiāndū jīguān) – государственные органы надзора за законностью (государственный юридический контрольный механизм)



Основной задачей народных судов, и народной является обеспечение точного и эффективного проведение в жизнь законов, которая подчинена интересам укрепления единства государственной власти, целостности государства и реализации политических установок.

### **Контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний: сравнительно-правовое исследование**

М.М. Какителашвили, старший  
научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной  
прокуратуры РФ, кандидат  
юридических наук

На финансирование избирательных кампаний в Российской Федерации, как и во всем мире, расходуются значительные финансовые и материальные средства. Причем динамика свидетельствует, что из года в год затраты на проведение выборов и финансирование избирательных кампаний увеличиваются.

В таких условиях роль органов контроля (надзора), в том числе негосударственных, за финансированием политических партий и избирательных кампаний весьма значительна. Законодательство многих государств мира предусматривает различные подходы в определении правового статуса и функций органов контроля (надзора), направленные на прозрачность финансирования политической деятельности и противодействие политической коррупции.

Комитетом министров Совета Европы были разработаны Рекомендации «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (№ Rec (2003) 4, принятые 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров) (далее – Рекомендации) направленные в том числе на формирование органов контроля (надзора) за прозрачностью финансирования политических партий и избирательных кампаний.

В настоящее время во всех государствах-членах Группы государств по борьбе с коррупцией<sup>1</sup> (далее – ГРЕКО) создана нормативная база, определяющая правовой статус таких органов.

---

<sup>1</sup> Группа государств против коррупции была создана Советом Европы немногим более 10 лет назад (1 мая 1999 г.) с целью осуществления контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов. Ее основателями стали 17 государств Европы. В настоящее время она объединяет уже 49 государств. В ее состав вошли практически все государства Европы, а также США. Россия вступила в ГРЕКО в апреле 2008 г.

В Российской Федерации правоотношения, возникающие по вопросам контроля (надзора) за финансированием политических партий и избирательных кампаний, регламентируются федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ, «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ, «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ.

Российское законодательство функцию контроля (надзора) за финансированием политических партий и избирательных кампаний возлагает исключительно на государственные органы. Так, согласно Федеральному закону «О политических партиях» проверка сводного финансового отчета политической партии возлагается на Центральную избирательную комиссию РФ, а проверка финансовых (бухгалтерских) отчетов политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений осуществляется Федеральной налоговой службой и её территориальными органами (ст. 35).

В силу Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры также осуществляют надзор за исполнением законов некоммерческими организациями, к которым относятся и политические партии (п. 2 ст. 1).

В период выборов в целях обеспечения контроля за исполнением законодательства о финансировании выборов; источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов; проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, партий; контроля за организацией проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах, об их источниках и о расходах создаются контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях, организующих выборы (ст. 60 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Национальное законодательство различных стран мира в зависимости от задач по контролю за финансированием политических партий, избирательных кампаний, по-разному определяют правовой статус контрольных (надзорных) органов. В ряде стран такой механизм сильно ограничен или вовсе отсутствует, как например, в законодательстве Дании, согласно которому достаточно, если руководство партии подпишет свои отчеты и направит их в парламент. А для получения ежегодного государственного финансирования сведения о доходах и имуществе вместе с партийными отчетами должны быть просто заслушаны уполномоченным и зарегистрированным государственным аудитором.

Законодательство ряда стран требует, чтобы отчеты партий или кандидатов заверялись аудиторами (не государственными органами).

Причем, национальное законодательство не всегда предусматривает, чтобы отчеты политических партий или связанных с ними организаций заверялись независимым аудитором.

Обязательный аудит отсутствует на Мальте и в Швеции, где только партии, добывающиеся государственного финансирования, обязаны предъявить для проверки свою отчетность.

В условиях, когда национальное законодательство не предусматривает других способов контроля, кроме проведения аудита финансовых отчетов, независимый аудитор является единственным компетентным органом для проведения финансового контроля за деятельностью политических партий.

Следует иметь в виду, что статья 14 Рекомендаций требует создать систему независимого мониторинга в отношении финансирования политических партий и избирательных кампаний. Механизм контроля должен предусматривать тщательный анализ доходов и расходов политических партий, понесенных в ходе избирательных кампаний, а также их отчетность и публикацию.

Российское законодательство, как было уже отмечено выше, уполномочивает только органы государственной власти осуществлять контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний и не содержит императивного предписания о независимом (негосударственном) аудите. Справедливости ради стоит заметить, что политическая партия может сама инициировать аудит своей финансовой деятельности, но результат такого аудита не будет иметь правового значения для государственных органов<sup>1</sup>. Правда, не были известны случаи, когда российская политическая партия выступала инициатором подобного аудита.

На наш взгляд, судить об эффективности любого контроля, в том числе государственного или негосударственного, можно только в зависимости от статуса компетентного органа, сути и сферы его полномочий, средств, которыми он располагает, и в первую очередь его объективности и независимости.

Даже большое количество надзорных органов, не гарантирует, что они будут выполнять свои обязанности в полном объеме, если они не будут независимыми. Такая независимость касается как аудиторов, так и государственных надзорных органов. Например, существуют страны, где членство в партии не является препятствием для статуса аудитора (Германия, Исландия, Норвегия).

В большинстве стран мира, как и в России, органы надзора (контроля) являются независимыми государственными надзорными органами. Например, государственные надзорные органы, отвечающие критериям независимости, функционируют во Франции, Ирландии, Польше и Великобритании. Очевидно, что несмотря на правовую форму надзорных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

органов, их независимость будет под вопросом, если все они будут политически ангажированы.

Одним из таких примеров, на наш взгляд, является Бельгия. Федеральная контрольная комиссия является комиссией федерального парламента, в которую входят по десять членов от Палаты представителей и Сената, и которую возглавляют председатели обеих палат. Аналогичные региональные комиссии имеют тот же состав. Действующая система дает возможность политическим партиям, через своих представителей, косвенно влиять на деятельность контрольных комиссий.

То же относится и к Албании, где члены избирательной комиссии избираются членами парламента. В Эстонии специальный парламентский комитет отвечает за мониторинг финансирования избирательной кампании. Аналогичным примером является Литва, где члены центральной избирательной комиссии подотчетны парламента, каждый из них может быть смещен путем вынесения вотума недоверия, инициированного членами политической партии или коалиции.

Подобный подход предусматривается и в российском законодательстве в отношении статуса контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, осуществляющих контроль за финансированием избирательных кампаний. Избирательные комиссии формируются, в том числе, по предложениям политических партий, избирательных объединений. С таких позиций можно рассуждать о возможной политической ангажированности решений контрольно-ревизионных служб, подотчетных избирательным комиссиям, состоящим в том числе из представителей партий. Однако, так утверждать было бы опрометчиво. Представители политических партий представлены в избирательных комиссиях на паритетных началах, не более одного представителя от партии или избирательного объединения<sup>1</sup>.

С другой стороны, законодательство ряда стран ставит надзорный орган под контроль исполнительной власти, полагая, что таким образом можно добиться настоящей независимости такого органа. Поскольку независимость надзорных органов может быть поставлена под сомнение, если они являются парламентскими органами и, таким образом, не могут объективно контролировать финансовую деятельность политических партий.

Например, в Финляндии избирательная комиссия министерства юстиции отвечает как за разработку законодательства о политическом финансировании, так и за осуществление контроля и назначение наказаний. Правда, ее иерархическое положение по отношению к исполнительной власти является проблемой, поскольку, по определению, исполнительная

---

<sup>1</sup> Ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

власть состоит из членов партии власти, и, более того, не исключается риск конфликта интересов.

Законодательство Финляндии возлагает на Национальное ревизионное управление надзор за системой финансирования кандидатов на выборах и политических партий. При этом общий контроль за соблюдением законодательства политическими партиями остается за министерством юстиции.

В Нидерландах контроль за соблюдением законодательства о финансировании партий возложен на орган, независимый от правительства, – Совет по выборам. Однако до настоящего времени этим занималось министерство внутренних дел и по делам королевства, главное ведомство, ответственное за мониторинг вопросов финансирования партии. Это министерство отвечало за назначение размеров субсидий, которые следовало выделить политическим партиям, исходя из их ежегодной финансовой отчетности и деятельности, и контроль над тем, насколько правильно используются государственные субсидии.

В Латвии Управление по предупреждению и борьбе с коррупцией надзирает за соблюдением финансовых регламентов партий и подотчетно кабинету министров.

Контроль за финансированием политических партий в Ирландии на местном уровне осуществляют чиновники местной администрации, которые косвенно могут подпасть под влияние местных избранных политиков.

В Российской Федерации, как отмечено выше, вопросы контроля за финансовой деятельностью политических партий осуществляет Федеральная налоговая служба – федеральный орган исполнительной власти, а также Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, которые являются также органами исполнительной власти<sup>1</sup>.

В ряде стран, таких как Албания, Бельгия, Литва и Словакия, надзорные функции осуществляются несколькими органами.

Так, например, в Албании существует несколько надзорных органов: Высший государственный аудиторский орган, контролирующий финансирование партий в целом, Центральная избирательная комиссия, контролирующая финансирование избирательных кампаний политических партий, коалиций и независимых кандидатов, и налоговые органы, контролирующие подачу налоговых деклараций партиями и кандидатами.

По законодательству Бельгии действуют федеральная и четыре региональные контрольные комиссии.

Аналогичная ситуация существует в Литве, где надзорные функции поделены между центральной избирательной комиссией и государственной налоговой инспекцией.

---

<sup>1</sup> См.: ст. 21, 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В Словакии эти функции выполняются Комитетом по финансам, бюджету и валютным операциям Национального совета и Министерством финансов.

В российском законодательстве, в рамках своей компетенции, контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний осуществляют три органа государственной власти: Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов Федерации, Федеральная налоговая служба и органы прокуратуры.

Надзор, осуществляемый соответствующим государственным органом, очень часто ограничивается информацией, представленной политическими партиями и самими кандидатами. Рассмотрим это на следующих примерах.

По законодательству Хорватии государственное ревизионное управление не проверяет, например, финансировалась ли избирательная кампания из незаявленных источников. В Испании аудиторский суд может в случае сомнения относительно прозрачности финансовых отчетов потребовать от партий представить дополнительные сведения, однако на практике доклады редко изучаются с привлечением информации, которую сами партии не представили. В Эстонии, по причине отсутствия в стране всеобъемлющего законодательства, предоставляющего специальному комитету особый мандат и полномочия осуществлять необходимый мониторинг, надзорные функции этого органа ограничены.

В Финляндии действующая система государственного финансового контроля является чисто формальной, не предусматривает требование обеспечить, чтобы финансовые декларации четко отражали финансовое положение политических партий, напротив, проверки осуществляются только на основе информации, предоставленной самими партиями.

Во Франции контроль, проведенный национальной комиссией по проверке отчетности по избирательной кампании и финансированию политических партий, касается главным образом соблюдения формальных требований. Комиссия не может потребовать ряд документов и не имеет полномочий проверить подтверждающие документы или провести проверку на месте, аудиторы не имеют права разглашать тайну. Комиссия не имеет права обратиться за помощью к судебным и следственным органам.

В Норвегии ни «Госстатистика Норвегии», ни Комиссия по выработке закона о политических партиях (два главных органа, занимающихся мониторингом финансирования партий) не имеют законных полномочий по проверке достоверности отчетов политических партий, счетов или практики отчетности.

В Польше аудиторские полномочия переданы частным бухгалтерским фирмам, у которых нет необходимого опыта в расследовании предполагаемых нарушений в отношении взносов и расходов.

В Словакии не существует надзорный орган, способный проверить, соответствуют ли в точности финансовые отчеты аудиторов тем суммам, которые были переведены на счета партий и израсходованы.

В Словении роль аудиторского суда ограничивается проверкой, представлены ли в полном объеме и вовремя ежегодные декларации политических партий.

Нормативная комиссия Ирландии, которая отслеживает выплаты политическим партиям, политические пожертвования и расходы на выборах, обладает реальными надзорными полномочиями. Закон предоставляет Комиссии право осуществлять должностные проверки или проверять жалобы, после чего дела могут быть переданы Генеральному прокурору или в полицию для дальнейшего расследования.

Сфера деятельности надзорных органов различных стран меняется в зависимости от того насколько полно она охватывает процедуру политического финансирования.

Например, в Бельгии аудиторская компания имеет право проверять только счета политических партий, а отчеты о расходах на избирательные кампании и отчеты самостоятельных кандидатов не подлежат проверке. В Эстонии, контроль распространяется только на отчеты о финансировании избирательных кампаний, представленные политическими партиями и независимыми кандидатами. В Нидерландах аудиторская служба Министерства внутренних дел обязана проверять финансовые отчеты политических партий, однако на практике она проверяет главным образом, правильно ли были использованы государственные субсидии, и опирается в основном на работу аудиторов, назначенных партией.

В ряде стран, финансирование некоторых избирательных кампаний не подлежит какому-либо контролю, в частности, при президентских выборах в Хорватии и Исландии.

Подводя итог, отметим, что было бы опрометчиво однозначно судить об исключительно правильной форме контроля (надзора) за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Государственный контроль (надзор) и негосударственный (аудит) имеет свои как положительные черты, так и отрицательные. Так, если даже правовой статус предусматривает независимость аудитора от политической партии, то проведение такого аудита влечет дополнительные расходы политической партии. А эти расходы могут быть весьма обременительны для партии. В свою очередь, передача полностью контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний исполнительным органам государственной власти может повлечь преференции правящей партии или стать рычагом давления на оппозиционные партии. Вероятно, наиболее приемлемым вариантом решения данной проблемы стало бы сочетание государственного контроля (надзора) и негосударственного (аудита).

Относительно количества таких контрольных (надзорных) органов, как нам представляется, все же целесообразно существование одного специализированного органа, осуществляющего контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний.

### **Республиканское законодательство о местном самоуправлении (на примере республик Северного Кавказа)**

*Мужухоева Малика Макишариповна,  
заместитель начальника отдела правового обеспечения  
и социально-экономического анализа  
аппарата Народного Собрания Республики Ингушетия*

Одним из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, является самостоятельность. Органы местного самоуправления в соответствии с республиканскими Конституциями наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого, существуют такие институты, как государственный контроль над реализацией переданных государственных полномочий,<sup>1</sup> прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. Подчеркнем, что пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Закрепленные в Конституциях республик Северного Кавказа принципы организации местного самоуправления получили дальнейшее развитие в республиканском законодательстве, что должно было обеспечить постепенное реформирование системы государственного устройства на принципах демократии и народовластия. Одним из первых шагов в этом направлении стало принятие в горских республиках законов о местном самоуправлении. Однако не везде этот процесс шел одинаково – каждой из северокавказских республик присуща своя специфика становления местного самоуправления.

В Республиках Северного Кавказа, в отличие от большинства иных субъектов Российской Федерации, в силу удаленности друг от друга

---

<sup>1</sup> Государственный контроль над реализацией переданных государственных полномочий предусмотрен ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации 1993 г.



сельских населенных пунктов: аулов, поселков, сел - сельских поселений, объединяющих в своем составе несколько населенных пунктов и межселенных территорий, создано крайне мало.<sup>1</sup>

По мнению автора при реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ местные особенности в определении структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях не всегда были обоснованными и часто становились самоцелью, что затрудняло эффективное организационное обеспечение местного самоуправления. Во многих случаях населению муниципальных образований были безразличны поиски так называемой местной специфики в построении структуры органов местного самоуправления. В определении структурных особенностей местного самоуправления преобладали устремления и вкусы региональных чиновников, а не воля населения муниципальных образований.

Одной их специфических особенностей местного самоуправления многонациональных горских народов является строгий учет национального представительства в структурах всех уровней власти, осуществляемый в целях обеспечения представительства всех народов, проживающих на соответствующей территории, так как при существующих объективных условиях возможность стать депутатом с помощью классической демократической процедуры выборов могут иметь лишь представители самых крупных этносов.

Указанное обстоятельство служит еще одним аргументом в поддержку тезиса о том, что органы местного самоуправления республик Северного Кавказа в действительности находятся в зависимости от региональных властей.

Строгий учет национального представительства во властных структурах потребовал несколько неожиданных для традиционной демократии процедур выборов органов власти на местах.

В этой связи большой интерес представляют изобретенные в Дагестане «национально-территориальные избирательные округа». Национально-территориальные округа - это не кабинетное изобретение. Они были созданы после неудачного прецедента проведения демократических выборов. В начале 1994 года в Дагестане проходили выборы в городские, районные представительные органы местного самоуправления. Они были организованы в строгом соответствии с классическими процедурами выборов. Однако их итоги в большинстве городов и многонациональных

---

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что спецификой по сравнению с иными субъектами Российской Федерации является то, что гл. 10 и ст. 74 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 25 октября 2004 г. № 30-РЗ «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике» определили особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях, сделав при этом ссылку на федеральное законодательство, хотя Федеральный закон № 131 – ФЗ данный вопрос не регулирует. По всей видимости, речь идет о Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 26 июня 2007 г.) «О государственной границе Российской Федерации»<sup>1</sup>, который, в свою очередь, не касается территориальных основ местного самоуправления. Подробнее см. Салпагаров Э.Б. Реализация общих принципов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Диссертация ...к.ю.н. 2008. С.76-80.

районов вызвали всеобщее неприятие. Дело в том, что, к примеру, в Махачкале в городское Собрание попали, за редким исключением, только даргинцы и аварцы; в Кизилюрте - только аварцы, в Каспийске - подавляющее большинство аварцев и даргинцев. Тогда стало ясно, что такие органы представительной власти на местах не обладают социальной легитимностью, так как при существующих объективных условиях возможность стать депутатом с помощью классической демократической процедуры выборов могут иметь лишь представители самых крупных этносов.

Все социальные системы обязаны обладать качествами, придающими им легитимность. Социальная легитимация, как политический фактор, возникает с исчезновением непосредственных отношений власти и подчинения, присущих традиционным обществам и заключается в вопросе, кто имеет законное право действовать в качестве представителей народа. Формально-правовые процедуры, заимствованные из книг или у других обществ, не всегда могут оказаться легитимными, а к горским народам, как мы уже могли убедиться, это относится как ни к каким другим. Легитимация связана с общественным сознанием, системой ценностей определенного общества, которые диктуют процедуры избрания представителей во властные органы как местного так и других уровней. Необходимо общественное признание процедур, передающих властные полномочия отдельным лицам. Проблема легитимности - это проблема политического представительства и социального согласия, которая приобретает наиболее значение именно на уровне местного самоуправления.

После выборов, особенно это было заметно в Махачкале, стало ясно, что такое «представительное» Собрание просто не сможет функционировать. Показательным является тот факт, что не только местные сообщества но и сами избранные депутаты не могли считать его полноценным дееспособным органом. Тогда в срочном порядке руководство республики увеличило число мест и сформировало новые избирательные участки, по которым были проведены дополнительные выборы. При этом был введен новый порядок для выдвижения кандидатов по национальному признаку. Территория республики была подразделена на этнически однородные (горные районы Дагестана, населенные сплошными массивами аварцев, даргинцев, лезгин, лакцев, табасаранцев и т.д.) и этнически смешанные (города республики и сельские районы на равнине).

В этнически однородных регионах в избирательных округах нет никаких ограничений для выдвижения кандидатом в депутаты по признаку национальности. В этнически смешанных регионах и городах Закон предписывал избирательным комиссиям устанавливать специальные «национальные территориальные избирательные округа», в которых разрешается выдвигаться лишь представителям одной определенной национальности. При этом электорат этих многонациональных округов

никак не подразделяется по национальному признаку. Все население избирательного округа голосует за кандидатов в депутаты одной определенной национальности. Это делается для того, чтобы предвыборная борьба между авторитетными деятелями не приводила к межэтническому противостоянию в обществе. Таким образом, предвыборная борьба между авторитетными лидерами не выходит за рамки каждой отдельной национальности, а для многонационального электората такого избирательного округа национальность претендентов теряет всякую значимость и не оказывает никакого воздействия на выбор.

Практика показывает незавершенность и остроту многих сторон республиканских законов о местном самоуправлении. Это, прежде всего, перекос властных полномочий местного самоуправления в сторону глав муниципальных образований, имеющих более обширный и более квалифицированный аппарат специалистов-сотрудников, наделенных достаточно широкими полномочиями. Слабость представительных органов в системе местного самоуправления оборачивается недостаточным учетом ими потребностей и нужд граждан и незащищенностью их от произвола чиновников. Это повсеместное отсутствие, либо неполная информация о деятельности муниципальных органов власти, результатах и эффективности принимаемых ими решений, что ограничивает возможность местных жителей участвовать в реализации своих интересов, в то же время это и отсутствие необходимой для реализации управленческих полномочий экономической базы – проблемы, требующей самостоятельного изучения.

Например, в Кабардино-Балкарии в 2005 году принятие республиканского закона о местном самоуправлении сопровождалось массовыми народными волнениями.<sup>1</sup>

Важным для местного самоуправления является его независимость относительно преобразований в органах государственной власти Российской Федерации и в органах государственной власти её субъектов, а также отсутствие каких бы то ни было изменений в высших эшелонах власти. Для этого необходимо четкое разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.<sup>2</sup>

В сегодняшнем региональном законодательстве по-прежнему все еще слабо отражены взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления с территориальными подразделениями федеральных органов власти таких, как налоговая инспекция, органы статистики и т.д., которые владеют информацией, имеющей определяющее значение для разработки и исполнения как бюджета, так и других финансовых планов органов самоуправления.

---

<sup>1</sup> Проблемы Балкарии на фоне концепций о национально-государственном переустройстве республики // «БАЛКАРИЯ» Специальный выпуск Независимая общественно-политическая газета РФ. Изд-во "Кавказская здравница". Июль 2005 г. №3 (17).

<sup>2</sup> Балатов Г. Особенности местного самоуправления в Дагестане: исторический опыт и современность // Дагестанская правда. 1996. 20 августа. С.2.

Таким образом, подводя итог анализу современной организации местного самоуправления в республиках Северного Кавказа можно сделать следующие обобщения и выводы.

1. Проанализировав специфику развития федеральных правовых норм в республиканском законодательстве о местном самоуправлении, можно утверждать, что в Республиках Северного Кавказа, где в соответствии с проводимой в стране реформой приняты новые базовые законы о местном самоуправлении, понятие «муниципальное образование» не связывается с такими атрибутами, как муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

2. Законодательство республик Северного Кавказа в области местного самоуправления в большинстве случаев автоматически повторяет нормы федерального закона, и при этом в большинстве случаев вообще не имеет каких-либо элементов новаторства, которое могло бы отражать региональную специфику местного самоуправления в исследуемых республиках.

Вместе с тем, можно сделать однозначный вывод о соответствии законов о местном самоуправлении Республик Северного Кавказа положениям Конституции РФ и Федерального закона о местном самоуправлении.

3. Во всех без исключения северокавказских республиках за населением признается право участвовать в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность; решение вопросов местного значения должно исходить из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В республиках Северного Кавказа, где приняты новые редакции законов о местном самоуправлении, в соответствии с федеральным законодательством, закреплено положение, которое определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Конституционные нормы о местном самоуправлении в прямых формах волеизъявления граждан, в большинстве случаев признаются как принцип местного самоуправления, но до настоящего момента ни в одной из конституций республик Северного Кавказа не нашли полного развития, либо же подменяются принципом допустимости. Кроме того, в ранних редакциях некоторых Конституций анализируемых республик существовали положения, при которых в качестве субъектов решения одних и тех же вопросов местного значения закреплялись различные общественно-правовые институты: местное самоуправление и местное государственное управление.<sup>1</sup>

4. Во всех исследуемых регионах процесс правовой регламентации местного самоуправления далеко не завершен и в настоящее время продолжается, не смотря на то, что работа в разных субъектах Федерации

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995. Гл. 6. Первоначальная редакция.

идет различными темпами. Органы государственной власти субъектов РФ продолжают приводить свои нормативные акты в соответствие с федеральным законодательством.

5. По мнению автора при реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ местные особенности в определении структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях не всегда обоснованны и часто становились самоцелью, что затрудняет эффективное организационное обеспечение местного самоуправления. Во многих случаях населению муниципальных образований безразлично правовое закрепление так называемой местной специфики построения структуры органов местного самоуправления. В определении структурных особенностей местного самоуправления преобладают устремления и вкусы региональных чиновников, а не воля населения муниципальных образований.

#### **Конституционные основы продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации**

Вечернин Денис Сергеевич,  
аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета РУДН

Стремительное развитие информационных технологий в современном мире и повышения уровня транспарентности системы государственного управления, с одной стороны, и необходимость модернизации политических и экономических институтов с целью ускорения развития национальной экономики с другой стороны, требует системного и постоянного взаимодействия государства, бизнеса и общества в современной России.

В свою очередь, для правильного понимания и осмысления данного взаимодействия необходимо понимать его правовую природу, изучить базовые конституционные основы, регулирующие участия граждан, институтов гражданского общества и предпринимательского сообщества в процессе государственного управления.

Институт продвижения общественных интересов, являясь важным элементом в системе государственного управления, призван выстраивать конструктивные и доверительные взаимоотношения между обществом и государственной властью. Следовательно, институт продвижения общественных интересов и регулирующее его законодательство являются важной составляющей легитимации системы органов государственной власти.

Соглашаясь с А.П.Любимовым,<sup>1</sup> отметим, что дальнейшее развитие институт гражданского общества в условиях социально-экономической модернизации должно идти по пути либерализации – представления гражданам, предпринимателям и общественным объединениям больших прав, свобод и возможностей законным образом воздействовать на принятие государственных решений, контролировать властные институт и иметь возможность участвовать в управлении делами на всех уровнях.

В научной литературе все чаще звучит мнение о том, что, несмотря на отсутствие специального федерального закона, регулирующего институт лоббизма, имеет место конституционно-правовое закрепление основ лоббистской деятельности.<sup>2</sup> Соглашаясь с данной точкой зрения, постараемся доказать ее на основе анализа конституционных норм.

В первую очередь, обратимся к части 2 статьи 32 Конституции РФ,<sup>3</sup> которая закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Думается, что данное право имеет комплексный характер и позволяет гражданам отстаивать и продвигать как свои частные, так и общественные интересы в государственных органах. При этом, как гласит конституционная норма, представителями граждан могут выступать посредники.

Концептуальную взаимосвязь с данной нормой имеет статья 33 Конституции РФ, зафиксировавшая право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В научной литературе данное положение рассматривается как право на обращение.<sup>4</sup>

Важное значение при рассмотрении конституционных норм, являющихся возможными основаниями для признания и регулирования института продвижения общественных интересов является краткая характеристика части 2 статьи 24: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», и части 4 статьи 29: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». В научной литературе совокупность вышеперечисленных прав определяется как право на информацию.<sup>5</sup>

Часть 1 статьи 30 Конституции РФ устанавливает право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для

<sup>1</sup> Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: дисс. ... д-ра. юрид.наук. М. 2002. С.150.

<sup>2</sup>Исаков В.В. Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации: дисс. ... канд.юрид.наук. Владивосток, 2004. С.33-37.

<sup>3</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 4. Ст. 445.

<sup>4</sup> Например: Новиков А.В. Обращения граждан: монография. Воронеж, 2007.

<sup>5</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2011. С. 726.

защиты своих интересов. При этом свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Данное право фактически наделяет общественные объединения правом заниматься лоббистской деятельностью, а также участвовать в общественной и политической жизни страны с целью продвижения определенных интересов.

Наконец, в настоящее время в научной среде идет дискуссия по поводу существования конституционного права на участие в качестве эксперта в обсуждении публично-властных решений, которое, по мнению научного сообщества, не установлено конституционным законодательством.<sup>1</sup> Полагаем, что право на экспертизу, являясь одним из важнейших конституционных основ института продвижения общественных интересов, может быть косвенно выведено из части 1 статьи 32 Конституции РФ.

Кратко проанализировав нормы, которые, согласно теории конституционного права, являются частью политических прав человека и гражданина, мы можем отметить, что право на информацию, право на обращение, право на объединение и право на экспертизу являются важнейшими формами непосредственного участия граждан и институтов гражданского общества в управлении делами государства и служат основой для конституционного регулирования лоббизма в России.

#### **Влияние земской реформы на организацию управления в закавказском регионе**

Нерсесян Арташес Борисович  
Аспирант

Негосударственное некоммерческое образовательное учреждение  
«Институт социальных наук», факультет конституционного права, г. Москва,  
e-mail: artem19-89@mail.ru

Научный Руководитель: д.ю.н. Чихладзе Л.Т.

В течение XIX века наблюдалась тенденция к унификации управления Российской империи, в том числе и Закавказья, к концу века закавказские губернии почти приравниваются к великорусским. Закавказье стало органичной частью Российской империи, поэтому реформы, проводимые в этом регионе во второй половине XIX века, имели лишь небольшие особенности. Царское правительство стремилось унифицировать правовой статус Закавказья с иными губерниями. Об этом ярко свидетельствует тот факт, что здесь приравнивалось правовое положение населения с населением центральных губерний, вводились органы управления, аналогичные общеимперским, устанавливались общероссийские административно – территориальные единицы.

---

<sup>1</sup> Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №1. С. 136-148.

Важное значение имело положение императорского Указа №45270, предоставившему право наместнику Кавказа вводить «постепенно, по ближайшему его усмотрению и по мере имеющихся средств» общие для империи законоположения.<sup>1</sup>

Поскольку управление губерниями края производилось на общих для России основаниях, вопросы организации органов местного управления и местного самоуправления в Закавказье необходимо рассматривать в контексте законотворческой деятельности по этому вопросу в целом по Российской империи,

Во второй половине XIX века в России существовало несколько видов организации самоуправления, функционирующих параллельно и практически независимых друг от друга, что существенно влияло на эффективность деятельности института местного самоуправления. Излишняя дробность в системе самоуправления вносила неопределенность, в частности, в разграничении предметов ведения, а также создавала проблемы организации таких органов на местах в силу ограниченности их финансово-экономической основы функционирования.

Наиболее значительный шаг в развитии системы местного самоуправления в России был сделан в период «великих реформ» 60 – 70 годов XIX столетия. Без преувеличения можно сказать, что период правления Александра II является выдающейся эпохой в отношении развития местных установлений и местного управления. Именно с именем Александра II связан важнейший этап реформирования местного самоуправления, направленный, прежде всего, на децентрализацию управления и развитие начал местного всеобщего самоуправления в России. Это и крестьянская реформа (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861г), и земская реформа (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864г), а также городская реформа (Городовое положение 1870г).

В соответствии с «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» создавалось волостное крестьянское и сельское самоуправление.

Волостное крестьянское самоуправление состояло из волостного схода, формировавшегося по принципу: один выборный от 10 дворов, волостного правления (во главе с волостным старшиной) и волостного крестьянского суда.

Сельское самоуправление состояло из крестьянского схода, избираемого из крестьян-домохозяев и старосты. В сферу полномочий сельского схода входили выборы сельских должностных лиц, споры об общинном пользовании землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, общественного призрения, начального образования членов

---

<sup>1</sup> Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. Под ред. Агаджанова С.Г. и Трепавлова В.В. М. Изд-во «Славянский диалог», 1997. С. 215



сельского общества, раскладка казенных податей, земских и мирских денежных сборов и натуральных повинностей, рекрутские наборы и прочее.<sup>1</sup>

Для контроля за крестьянским самоуправлением была создана целая система органов в соответствии с принятым в этот же период «Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях». «Положение», по существу, закрепляло дворянский контроль за крестьянским самоуправлением, так как все должности в этих учреждениях – мировые посредники, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия – замещались потомственными дворянами-помещиками и представителями губернской администрации.<sup>2</sup>

В то же время сельское управление в Закавказье имело свои отличительные особенности, которые отражали специфику аграрных отношений, в том числе и общинных.

В ходе местных крестьянских реформ в регионе учреждались сельские общества для частновладельческих крестьян с введением сельского общественного устройства и самоуправления. В связи с тем, что сельское управление среди категорий государственных крестьян, особенно среди мусульманской его части, также было отличным, правила крестьянской реформы относительно сельского управления распространялись в равной степени, как на государственных, так и временно-обязанных крестьян.

По мнению ревизовавшего административные учреждения Елисаветпольской губернии чиновника Министерства внутренних дел, сельское управление в губерниях Закавказья по своему характеру отличалось от волостного во внутренних губерниях. Так, его первичная ячейка – сельское общество представляло собой скорее механическое территориальное соединение крестьян, нежели связанные по хозяйственным интересам сельские общества российских губерний, составлявших административно-территориальную единицу крестьянского самоуправления.<sup>3</sup> Из-за отсутствия такого административного звена, как волость, акцент в органах сельского управления делался на сельский сход, который, по существу, находился в руках сельских старшин. Сельский суд также отличался от волостного, поскольку ему предоставлялось право в имущественных спорах руководствоваться не законами, а местными обычаями.<sup>4</sup>

Согласно Положению «О губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 года<sup>5</sup> создавались земские уездные и земские губернские учреждения. Уездные учреждения включали в себя уездные земские собрания и уездные управы.

<sup>1</sup> См. Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXVI. №36660

<sup>2</sup> См. Еремян В., Федоров М. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.) – М.; Новый Юрист, 1998

<sup>3</sup> Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 – 1880гг. М, 1964. С. 115; Он же. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М, 1978. С. 211

<sup>4</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.II. С.311-313

<sup>5</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Т.XXXIX, № 40457

Земские учреждения в кругу вверенных им дел действовали самостоятельно, независимо от органов государственной власти в пределах, установленных законом. Земские органы получили широкие полномочия при решении местных проблем. Например, заведование имуществом и финансовыми средствами земства, устройство и содержание зданий и путей сообщения, социальная помощь, поддержка церквей, содействие развитию местной торговли, развитие местной промышленности, развитие почтовой службы, управление делами взаимного земского страхования, обеспечение правопорядка, участие в попечении народного образования и здравоохранения, ветеринарной и агрономической службы и т.п.<sup>1</sup>

Однако, несмотря на декларирование независимости функционирования органов местного самоуправления, фактически они действовали под контролем и постоянной опекой государственных органов и губернаторов. Подобное развитие событий вело к постепенной интеграции органов местного самоуправления в механизм государства. Менялась лишь степень легального закрепления полномочий контролирующими инстанциями. Это, по сути, весьма отрицательно влияло на самостоятельность органов местного самоуправления и как следствие существенно снижало эффективность их деятельности.

Однако в силу неподготовленности Закавказья из-за ее многоукладности, прочности местных национальных традиций к радикальной ломке земская реформа 1864г не коснулась здешних мест. По мнению Шахатуниана А. это объясняется также и «...неумением кавказской власти приноровиться к судебным и другим реформам 60-х годов».<sup>2</sup>

По принципу земской реформы правительство начало заниматься вопросами общественного самоуправления городов. Результатом этой работы стало принятое 16 июня 1870 года «Городовое Положение», которое заменило сословно-бюрократические органы городского управления всесословными органами, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза.<sup>3</sup>

«Городовое Положение» предусматривало создание системы городского самоуправления, включающего следующие институты: городское избирательное собрание (для избрания гласных каждые четыре года), Городская Дума (распорядительный орган) и Городская Управа (исполнительный орган).

В задачи городского самоуправления входила забота о местных культурно-хозяйственных делах: внешнее городское благоустройство, содержание коммуникаций, попечение о народном продовольствии, здравоохранении, пожарной безопасности, содержание за счет городских средств благотворительных учреждений, больниц, театров, музеев, библиотек, а также забота о народном образовании и т.д. Городское

<sup>1</sup> Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М. Изд-во РАГС, 1990. С. 57

<sup>2</sup> Шахатуниан А. Административный передел Закавказского края. Тифлис, 1918. С. 158

<sup>3</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XLV. №48498; Институты самоуправления. С. 282

самоуправление выполняло также ряд возложенных на него функций по содержанию государственной администрации – членов городской полиции, тюрем, пожарной команды, а также обеспечивало расквартирование воинских частей и предоставляло в центр сведения о местных пользах и нуждах.

Городская Дума формировалась из городского головы (председателя), гласных, а также из председателя уездной земской управы и представителя духовного ведомства.

Обращает на себя внимание очевидное, по Городовому Положению, нарушение принципа разделения исполнительной и распорядительной властей, поскольку обязанности председателя Думы и Управы совмещались в городском самоуправлении одним лицом.

Новая система городского самоуправления по Городовому Положению также допускала совмещение должностей по городской общественной службе с должностями по земским и сословным учреждениям. Это совмещение характеризуется практическим смыслом, заключающимся в обеспечении органов самоуправления специалистами, а также тождественностью развития данных типов самоуправления и соответственно идентичностью компетенции, определявшейся территорией, что не противоречило совмещению данных должностей.

Однако введение «Городового положения» в Закавказье всячески оттягивалось. Основная мотивировка – недостаточная подготовленность местного населения, отсутствие навыков самоуправления. Кавказская администрация настаивала на сохранении действующего порядка управления городским хозяйством – через полицию, то есть посредством прежних административно-полицейских методов.

Именно поэтому, в частности, в г. Эривани первая городская Дума открылась только в 1879 году.

Характеризуя в целом административную систему Закавказья в исследуемый период, необходимо отметить, что царское правительство последовательно пыталось проводить в этом регионе буржуазные реформы, видя в этом основу для его слияния с Россией. Но по своему характеру реформы 60 – 70 гг. носили половинчатый характер либо вовсе не проводились.

Следующий период вошел в историю как период контрреформ и был связан с усилением центральной власти. Представляется, что эти реформы были вызваны, прежде всего, необходимостью разрешения общественных противоречий, порожденных предыдущими преобразованиями.

Стремясь нейтрализовать излишнюю самостоятельность кавказской администрации, в ноябре 1881г. упраздняется должность кавказского наместника.<sup>1</sup> Край был подчинен Главноначальствующему гражданской частью на Кавказе, который одновременно являлся командующим войсками округа.

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 315

26 апреля 1883г. издается Указ «О преобразовании управления Кавказского и Закавказского края». Учреждаются управление Кавказским краем в составе: Главногоначальствующего гражданской частью и его помощника, Совета Главногоначальствующего, управления отдельными частями разных ведомств и др.<sup>1</sup>

Административно-политическое управление краем просуществовало в таком виде до 1905г., когда самодержавие вынуждено было вернуться к восстановлению Кавказского наместничества.

В бытность Главногоначальствующим князя А.М. Дондукова-Корсакова кавказская администрация принимает решение об уравнивании прав мусульман и христиан-армян по участию в городских думах и городском общественном управлении. В продолжение этой политики 27 декабря 1888г. был принят указ, установивший в городах Закавказья одинаковое количество гласных городской думы и членов городской управы для нехристиан и христиан.<sup>2</sup> Однако этот закон, выпадавший из общего контекста контрреформ, был отменен принятым в 1892 г. новым Городовым Положением

Городовое Положение от 11 июня 1892 года было логическим продолжением Городового Положения 1870 года, скорректированное в соответствии с новыми историческими реалиями.<sup>3</sup> В частности, в нем была закреплена большая административная зависимость органов местного самоуправления от государственных органов. Это, к примеру, выражалось в том, что государственная власть утверждала лиц в должностях городской управы.

Компетенция и предметы ведения органов городского самоуправления контрреформой затронуты не были.

Городовое Положение в Закавказье вводилось не сразу и не в полной мере. Более того, по представлению Главногоначальствующего краем Г.С. Голицына в 1899г. создаются специально предназначавшиеся для Кавказа временные правила о порядке образования городских дум и собраний для городских поселений края.<sup>4</sup> Закон значительно расширял права Главногоначальствующего в отношении органов городского самоуправления, фактически поставив его над ними. Он был вправе по своему усмотрению удалять тех или иных лиц из состава избираемых в городские гласные или уполномоченные.

Вновь подтверждалось дифференцированное право на выборы в городские думы: число гласных из нехристиан не должно было превышать 1/5 части общего их числа. Сохранялись ограничительные квоты для городских гласных и от евреев.

---

<sup>1</sup> Готье Ю. История областного управления в России. Т. I. М., 1913. С.180

<sup>2</sup> Общее учреждение губернского свода законов Российской империи. Т. II, ч. 1. С. 208

<sup>3</sup> См. Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XII. №8708, Институты самоуправления. С. 293

<sup>4</sup> Градовский А.Д. Собр. соч. Т. VIII. С.193

«Новое положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1890 года существенно усилило контроль администрации за деятельностью земств, ограничило полномочия земских органов, изменило порядок выборов в них, в результате чего не стало выборных людей от населения (введены имущественный ценз и многоступенчатые выборы для крестьян). В 1900 году приняты «Примерные правила предельного земского обложения», в результате которых был нанесен удар по финансовой основе земств: им запретили увеличивать смету больше, чем на 3% по сравнению с предыдущим годом.<sup>1</sup>

Для третьего периода развития земской системы была характерна консолидация земского движения в ответ на действия центральной власти. Катализатором этого процесса послужили крупные поражения в русско-японской войне, нарастание политического кризиса и революционной ситуации. С 1904 по 1906гг. проходили постоянные съезды земского и городского самоуправления, на которых выдвигались требования созыва народного представительства с законодательными функциями, предоставления гражданских свобод, равноправия сословий и расширение полномочий органов местного самоуправления.

В Манифесте от 17 октября 1905г. Николай II принял требования земств о созыве представительного собрания. Впервые за всю историю земства официальным путем получили политическую власть. Этот период считается периодом наивысшего расцвета земской модели.

Только после восстановления в феврале 1905г. должности Наместника Кавказского, в Закавказье были предприняты попытки провести земские реформы. Во многом благодаря назначению на эту должность графа И.И. Воронцова-Дашкова стали проводиться реформы практически во всех сферах жизнедеятельности населения. Уделяя большое внимание учреждению на Кавказе земств, И.И. Воронцов считал необходимым ввести в состав Совета при наместнике «общественные силы». Каждое из уездных земских собраний, по его мнению, должно было посылать по одному представителю и по два-три представителя от окружного закавказского земства. Настойчивость в этом вопросе привела к тому, что в 1909г. Государственная Дума приняла решение о введении на Кавказе земств, однако реализация его затянулась на годы. Последние усилия кавказской администрации по введению в Закавказье земств на основе земского Положения от 12 июня 1890г., но с изменениями, обусловленными некоторыми местными особенностями, датируется концом 1916г., когда проект Положения о земских учреждениях Закавказья был представлен правительству. Он так и остался неутвержденным.<sup>2</sup>

В области организации местного управления Воронцов стремился к организации общей для России системе губернского управления, поскольку

<sup>1</sup> Российское законодательство X – XX вв., М. Юридическая литература, 1987. Т.5. С. 300

<sup>2</sup> Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. Под ред. Агаджанова С.Г. и Трепавлова В.В., М., Изд-во «Славянский диалог», 1997. С. 225

некоторые губернии Кавказа (Тифлисская, Эриванская, Бакинская) в тот период управлялись по общегубернской системе, другие (Карская, Батумская и др.) – состояли в военно-народном управлении.

Именно в таком подходе виделось наместнику скорейшее объединение края с империей.<sup>1</sup>

Масштабы дестабилизации обстановки на Кавказе требовали усиления военно-полицейских функций со стороны органов местного управления. Один за другим города и территории края, находившиеся в точках наибольшего размаха революционного движения или межнациональных конфликтов, «для обеспечения общественной безопасности и прекращения беспорядков» объявлялись на военном положении. Так, 18 марта 1905г. в «положении усиленной охраны» оказывается Эриван, в связи с чем исполняющему обязанности главноначальствующего гражданской частью на Кавказе были предоставлены чрезвычайные полномочия – ему были переданы права военного начальника и особые обязанности административных органов гражданского ведомства по охране государственного порядка.<sup>2</sup>

Экономический спад и общественная нестабильность, характерная для исследуемого периода, порождали взрывоопасную ситуацию. Последовавшие затем революционные события и вступление России в первую мировую войну фактически приостановили процессы формирования структур управления и вовлечения Закавказья в орбиту империи.

### **Взаимосвязь гражданского общества и адвокатуры в современной Российской Федерации**

*Аверина Александра Юрьевна,  
Студентка магистратуры  
юридического факультета*

*Российского университета дружбы народов*

Юридическая сущность адвокатуры находит отражение в ее официальном статусе: это негосударственное, некоммерческое и независимое объединение квалифицированных юристов, созданное с целью оказания юридической помощи всем нуждающимся в ней. Такого рода помощь гарантируется наличием у адвоката особой квалификации, иными словами высшего юридического образования или ученой степени. Однако в современном процессуальном законодательстве прописано, что представлением интересов в суде может заниматься любое лицо, даже не обладающее специальной квалификацией и не имеющее какого-либо образования.

<sup>1</sup> Блиева З.М. Административное и судебное устройство на Северном Кавказе. С.9

<sup>2</sup> Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. Под ред. Агаджанова С.Г. и Трепавлова В.В., изд-во «Славянский диалог», 1997. С. 226

Государство не опровергает приоритет норм международного права и признает важность ориентирования на них, с помощью использования государственно-правового механизма в области законодательного регулирования института адвокатской деятельности. Благодаря этому нормы и определенные стандарты деятельности адвокатов в Российской Федерации поднимаются до уровня международно-правовых норм. Государство считает адвокатуру важнейшим институтом гражданского общества и развивает ее, принимая национальное законодательство и ратифицируя международные договоры. Кроме этого, вышеназванные действия способствуют взаимодействию сообщества правовых государств на основе норм и принципов международного права, обязательных для всех государств.

В качестве примера взаимосвязи государства, адвокатуры и гражданского общества можно привести обязанность адвокатов оказывать населению бесплатную юридическую помощь в конкретных случаях, оговоренных в норме закона. Вследствие этого государство берет на себя обязательство возместить адвокатам понесенные ими расходы в процессе такой работы. Другими словами, адвокатура исполняет определенные обязательства за счет финансовой поддержки государства.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 445 «О порядке оказания адвокатами юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами»<sup>1</sup> был принят Приказ ФСО РФ от 23 января 2006 г. № 28 «О порядке осуществления выплат адвокатам в качестве вознаграждения и (или) компенсации расходов при оказании ими юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами»<sup>2</sup>.

Исторический опыт формирования адвокатуры, как зарубежный, так и отечественный свидетельствует о необходимости унификации правового положения субъектов, оказывающих юридическую помощь, а именно, по сути, введение адвокатской монополии. К тому же весной 2013 года Правительством утверждена Государственная программа РФ «Юстиция»<sup>3</sup>, среди базисных проблем которой является постепенный переход к единому адвокатскому статусу для лиц, оказывающих юридические услуги. А также, отмечается следующее: если лучшие юридические кадры будут стремиться попасть в адвокатуру, а не в отдел общей юридической консультации, то

<sup>1</sup> URL: <http://base.garant.ru/188411/> - Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 445 «О порядке оказания адвокатами юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами». Гарант – информационно-правовой портал.

<sup>2</sup> URL: <http://www.fparf.ru/acts/military.htm> - Приказ Федеральной службы охраны Российской Федерации от 23 января 2006 г. № 28. – Федеральная палата адвокатов Российской Федерации.

<sup>3</sup> Государственная программа Российской Федерации «Юстиция», утверждена Распоряжением Правительства РФ от 4 апреля 2013 г. № 517-р // Российская газета. 2013. № 77.

только в этом случае повышение качества работы адвокатов станет возможным. Единственной формой предоставления юридических услуг адвокатский корпус может стать только тогда, когда экономические стимулы привлекут в адвокатуру тех специалистов, которые сегодня предпочитают выбирать юридические отделы компаний и консалтинговые фирмы. Только после этого можно будет осуществить необходимую «чистку рядов» в адвокатском сообществе, и, следовательно, предъявить к адвокатам реальные требования.

Законодательно развитые страны давно вышли на уровень, где подготовке адвокатов уделяется особое внимание и обеспечено государственное финансирование оказания квалифицированной юридической помощи. Российская Федерация, в свою очередь, стремится этого достичь посредством развития отечественного законодательства.

В российской адвокатуре сложились великолепные традиции корпоративной чести, высокой культуры, независимости, смелости, мужества, которые адвокатское сословие обязано оберегать и не должно никому позволять нарушать<sup>1</sup>.

#### **Участие граждан в законодательном процессе в Российской Федерации и Республике Беларусь: сравнительно-правовой анализ**

*Комлев Евгений Юрьевич*

*Магистрант кафедры конституционного и муниципального права  
РУДН*

*Шульгина Татьяна Михайловна*

*Студентка Белорусского государственного университета*

Законодательный процесс Российской Федерации и Республики Беларусь, как и во многих постсоветских, и не только, государствах, кардинально между собой не отличаются. Однако при детальном изучении некоторые отличия, причем довольно существенные, все-таки выявляются.

В первую очередь обращает на себя внимание тот факт, что законодательный процесс в Республике Беларусь регулируется Законом Республики Беларусь от 8 июля 2008 года № 370-З "О Национальном Собрании Республики Беларусь"<sup>2</sup>, в то время как в Российской Федерации данная процедура урегулирована Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"<sup>3</sup>. Проект Федерального закона "О нормативных

---

<sup>1</sup> В.И. Еременко «Адвокатура как институт гражданского общества, гражданское общество и правовое государство». Изд-во: Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования «Алтайская академия экономики и права (институт)». 2013 г. Том 1.

<sup>2</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2012. – № 8. – 1/13223.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 7. - ст. 801.



правовых актах в Российской Федерации", принятый Государственной Думой в первом чтении еще в 1996 году, законом так до сих пор и не стал.

Второй момент, обращающий на себя внимание - количество чтений (по общим правилам) для рассмотрения законопроекта. В Российской Федерации их 3 (статья 116 Регламента Государственной Думы), в Республике Беларусь - 2 (статья 51 Закона "О Национальном Собрании Республики Беларусь".

И еще один немаловажный момент, о котором в основном и пойдет речь в данной работе - субъекты законодательной инициативы. В соответствии со статьей 99 Конституции Республики Беларусь<sup>1</sup>, право законодательной инициативы принадлежит, кроме всех прочих, гражданам, обладающим избирательным правом в количестве не менее 50 тысяч человек. Кроме того, граждане также обладают правом законодательной инициативы (правда, уже в количестве не менее 150 тысяч человек) по вопросам, касающимся внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь. Аналогичное право в Беларуси кроме граждан имеет только Президент Республики Беларусь.

Российские же граждане правом законодательной инициативы на федеральном уровне не обладают и внести свои законопроекты на рассмотрение Государственной Думы могут только при посредстве субъектов законодательной инициативы, исчерпывающим образом определенных в статье в части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>.

Что касается уровня субъектов федерации, то, согласно статье 6 Федерального закона от 6 ноября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"<sup>3</sup>, Конституцией или Уставом субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено гражданам, проживающим на территории данного субъекта. Однако процедура реализации гражданами права законодательной инициативы в субъектах федерации разработана слабо, можно отметить лишь несколько субъектов, где данная процедура разработана наилучшим образом, среди них город федерального значения Москва, Томская область, Алтайский край.

В этой связи, на наш взгляд, следует согласиться с Г.Н. Чеботаревым и К.А. Ивановой, которые считают, что "в целях системного совершенствования механизма реализации законотворческой инициативы граждан целесообразным было бы принятие на федеральном уровне рамочного Федерального закона "О законотворческой инициативе граждан

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь, 1994 г. с изм. и доп. на респ. реф. 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2012. - № 8. - 1/13223.

<sup>2</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 4. - ст. 445.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

Российской Федерации", которым бы устанавливалась схема реализации законодательской инициативы граждан, унифицировались бы стадии ее реализации, прохождение которых явилось бы обязательным для всех законодательских инициатив граждан... При этом принципами осуществления гражданской законодательной инициативы в Российской Федерации должно стать свободное, добровольное, равное и непосредственное участие граждан в осуществлении законодательной инициативы"<sup>1</sup>.

В настоящий момент возникла необходимость предоставления права законодательной инициативы на федеральном уровне, поскольку в российском обществе наблюдаются тенденции к увеличению числа недовольных граждан. Процесс этот для демократического государства критичным не является, а потому своевременные меры, среди которых - учет мнения населения - это самое демократическое государство укрепят.

Право законодательной инициативы у граждан может стать важным шагом на пути формирования и развития гражданского общества в современной России, однако для этого право законодательной инициативы должно стать не формальным, а вполне реальным, государство должно стимулировать активное участие граждан в осуществлении своей власти.

Вполне возможно, что начинать процесс активизации граждан нужно не с глобальных проблем, а с вопросов местного значения, ведь в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 6 ноября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>2</sup> жители муниципальных образований могут выступать с правотворческой инициативой. Правотворческая инициатива граждан на местном уровне признана и в Республике Беларусь (статья 35 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь"<sup>3</sup>).

Несмотря на предоставленное гражданам право законодательной инициативы в Республике Беларусь, граждане этим правом пользуются крайне редко. На наш взгляд, в целях развития гражданского общества как в Российской Федерации, так и Республике Беларусь, необходимо как можно активнее привлекать граждан к управлению делами государства и органов местного самоуправления. Следует согласиться с В.С. Мокрым, который отмечает, что "местное самоуправление является мощным катализатором создания гражданского общества, поскольку сознательное участие граждан в выработке достойных условий жизни на определенной территории способствует формированию у них ответственности за решение местных проблем, тем самым повышает их общую социальную и гражданскую активность"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н., Иванова К.А.. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 4, стр. 59-64.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

<sup>3</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2012. - № 8. - 1/13223.

<sup>4</sup> Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник докладов. М., 2001, стр. 24.

С.С. Зенин, в свою очередь, полагает, что "местное самоуправление является "лабораторией гражданского общества в России", так как именно здесь происходит апробация новых форм взаимодействия власти и общества"<sup>1</sup>.

Таким образом, при непосредственном активном участии граждан на всех уровнях осуществления публичной власти в Российской Федерации и Республике Беларусь есть все шансы на построение демократического правового государства с развитым гражданским обществом.

### **Роль Российской Православной Церкви в жизни российского общества**

*Бесианошникова А.В.*

*Студентка Юридического факультета РУДН*

РПЦ на сегодняшний день является мощным институтом, который влияет на общество, но при этом отделена от государства. К сожалению, под активным влиянием запада наш народ начал забывать свою историю, обычаи, ценности и естественно отделился от церкви! А ведь именно РПЦ дала когда-то становление нашему государству. Если быть точнее, то именно на православие была основана наша государственность еще со времен князя Владимира.

Проблема современной церкви на прямую касается молодежи. На данный момент в социальных сетях и просто в интернете ведутся нападки на церковь. Ее высмеивают и оскорбляют. В основном ссылаясь на то, что церковь дурит народ и не приносит никакой пользы. Люди, которые целенаправленно подводят народ к моральному опустошению пошли на такие меры, как обнародование в прессе цены часов патриарха или огласке того, на каких машинах ездят представители РПЦ, ссылаясь на то, что это воры, которые обманывают честных людей. Однако, если мыслить и разобраться во всем, а не плыть по тому течению, которое выбирает для нас вторая древнейшая, то можно узнать и увидеть сколько людей добровольно тратят свои средства на постройку храмов и просто на служащих богу, прекрасно осознавая куда пойдут их деньги.

Дело в том, что как было сказано выше, церковь отделена от государства, следовательно не получает никаких средств на существование и живет благодаря тем, кому не безразлична ее судьба и судьба народа. Ни смотря ни на что, наше сопротивление западу становится сильным и очевидным, во многом благодаря церкви. Сегодня открывается все больше храмов, создаются сотни благотворительных организаций, некоторые школы начали вводить такие предметы как христианская этика и религиозоведение. Патриарх, так же как и другие представители РПЦ участвует в вопросах становления и развития духовного мира молодежи.

---

<sup>1</sup> Зенин С.С. Система правового регулирования публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. Стр. 34.

Ежедневно во всех уголках страны, в разных образовательных учебных учреждениях проводятся беседы со старшеклассниками и студентами на темы: создание семьи, воспитание детей и прочие.

Ко всему прочему, следует отметить, что церковь никогда не была навязчивой, народ идет в нее сам, потому как только там люди находят спасение и понимание. В православие человек получает обоюдное общение со спасителем, тем самым, что находится в божьем храме. Все, что перечислено выше, я считаю очень важным, так как от нашей веры и от нашего духовного воспитания зависит наше будущее и будущее наших детей.

Как говорил известный немецкий военный писатель Карл Фон Клаузевиц: «Россию нельзя победить, ее можно только развалить изнутри».

В первую очередь здоровое становление личности происходит от церкви. Мы, православный народ, обязаны сохранить и чтить свои традиции и в этом активно нам помогает церковь.

### **Саморегулирование как институт гражданского общества в Российской Федерации**

Зурфикаров Руслан,  
магистр юридического факультета РУДН

Одновременно с принятием в 1993 г. Конституции РФ, были заложены демократические начала для развития в стране институтов гражданского общества, как общества, в котором человек, объединения граждан, а также их взаимодействие между собой не противопоставляются органам государственной власти, а напротив, направлены на оптимизацию рационального взаимодействия общества и государства с целью достижения высших ценностей.

В частности, закрепленная ст. 8 Конституции РФ свобода экономической деятельности создает условия для развития необходимых факторов, способствующих функционированию институтов гражданского общества на принципах экономической автономии.

Справедливо отмечено высказывание о том, что идея формирования гражданского общества основывается на необходимости создания таких неправительственных институтов, которые бы могли уравновешивать государственную власть, и, не препятствуя ему, «оказывать содействие в поддержании законности и правопорядка, в посреднических функциях улаживания споров и конфликтов между противоречащими групповыми интересами».

Важное место среди таких институтов занимает саморегулирование, как самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и

правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Такую интерпретацию термина «саморегулирование» установил принятый в декабре 2007 г. Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (Далее – ФЗ № 315). Однако с принятием данного акта, появление такого феномена в общественной жизни России, как саморегулируемая организация (Далее - СРО), не стало революционным. Справедливым будет назвать процесс зарождения и становления саморегулирования в России закономерным и последовательным.

Так, уже к началу нового тысячелетия государственные органы осознают, что дальнейшее развитие государственного регулирования общественной жизни, начатое еще с 1993 г., не представляется возможным без внедрения институтов, «разгружающих» деятельность органов государственной власти. В 2001 г. государственными органами был взят курс на сокращение избыточного регулирования хозяйственной деятельности посредством снижения административного давления на экономику. А уже к 2003 г. Указом Президента РФ от 23 июля № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» в качестве одного из приоритетных направлений было определено развитие системы СРО в области экономики. В «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» также была подчеркнута особая необходимость в создании системы саморегулирования экономической деятельности и передаче СРО отдельных государственных функций.

Данным направлением в развитие политики государства планировалось оптимизировать контрольно-надзорные функции органов, в первую очередь, занимающихся лицензированием определенных сфер хозяйственной деятельности, посредством передачи полномочий по лицензированию, а также контролю и надзору за субъектами предпринимательской и профессиональной деятельности СРО.

Упомянутый выше ФЗ № 315 явился апогеем реализации государственной политики в области саморегулирования. Так, законом были определены следующие аспекты саморегулирования: давалось официальное определение саморегулированию и саморегулируемой организации, определялись правовой статус последней, основные функции, права и обязанности, порядок и условия членства в СРО, взаимодействие СРО и федеральных органов исполнительной власти, государственный надзор за СРО.

Сегодня СРО признаются некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской (индивидуальных предпринимателей и юридических лиц) и профессиональной (физических лиц) деятельности определенного вида. При этом минимально необходимым требованием к количеству лиц, находящихся в членстве некоммерческой организации, для получения ею

статуса СРО, законом устанавливается наличие 25 субъектов предпринимательской деятельности либо 100 субъектов профессиональной деятельности.

Подобное требование к количественному составу СРО обосновывается его функционированием в области разработки и утверждения стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности. Данные документы принимаются на общем собрании членов некоммерческой организации и являются обязательными к соблюдению участниками СРО. Наличие подобных правил и стандартов также является необходимым требованием законодательства к СРО.

Таким образом, нормы саморегулирования развивают и дополняют нормы государственного регулирования, не успевающего своевременно регулировать новые формы реализации общественных правоотношений.

В этой связи уполномоченный федеральный орган исполнительной власти привлекает СРО к участию в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования. Подобная форма взаимоотношения государственных органов и СРО, как института гражданского общества, безусловно, является прогрессивной, поскольку реализует возможность осуществления государственного регулирования хозяйственной деятельности с учетом опыта, накопленного СРО и ее членами.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что саморегулирование, как имманентный элемент общественных отношений, является таким институтом гражданского общества, посредством которого, на началах самостоятельности и инициативности, реализуется политика государства по сокращению регулирования в сфере экономики и, соответственно, снижению нагрузки на деятельность федеральных органов исполнительной власти посредством делегирования контрольно-надзорных функций СРО.

*Научное издание*

# **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

**Сборник научных статей и тезисов  
III Всероссийской научно-практической  
конференции**

*Москва, 14 марта 2014 г.*

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*  
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 04.06.2014 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 7,91. Тираж 300 экз. Заказ 647.

---

Российский университет дружбы народов  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

---

Типография РУДН  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41